



Бюро по демократическим институтам и правам человека

**РЕКОМЕНДАЦИИ
ПО АНАЛИЗУ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ БАЗЫ
ВЫБОРОВ**

Варшава

Январь 2001 года

СОДЕРЖАНИЕ

I. ВВЕДЕНИЕ	1
II. БАЗИС СТАНДАРТОВ И ОТНОШЕНИЕ ЭКСПЕРТА	1
A. Первичные источники минимальных стандартов.....	1
B. Дополнительные источники	2
C. Отношение эксперта.....	2
D. Уважение.....	3
E. Важность точного перевода	3
F. Подготовка.....	3
G. Определение приоритетов в рекомендациях.....	3
H. Обращение внимания на легитимность.....	4
I. Причины для рекомендаций	4
J. Другие детали.....	4
III. СТРУКТУРА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ БАЗЫ	4
A. Преимущества и польза писаного закона	5
B. Конституционные нормы	5
C. Общее и специальное избирательное законодательство	5
D. Избирательное законодательство и другие виды законодательства	7
E. Избирательное законодательство и решения Центральной избирательной комиссии.....	7
F. Объем исследования	8
IV. ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА	9
A. Выбор системы.....	9
B. Избираемые институты	9
C. Периодичность выборов	10
D. Организация избирательных округов	10
V. ПРАВО ИЗБИРАТЬ И БЫТЬ ИЗБРАННЫМ	11
A. Всеобщие и равные избирательные права.....	11
B. Отсутствие дискриминации.....	11
C. Особенно тщательное исследование любых ограничений избирательных прав	11
VI. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ КОМИССИИ/ОРГАНЫ	12
A. Формирование избирательных комиссий/органов.....	12
B. Работа избирательных комиссий/органов	14
VII. РЕГИСТРАЦИЯ И СПИСКИ ИЗБИРАТЕЛЕЙ	15
A. Прозрачность в процессе работы	15
B. Защита персональных данных и информации	16
VIII. ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ И КАНДИДАТЫ	17
A. Равенство перед законом	17
B. Внесение кандидатов в избирательные бюллетени.....	18
C. Поведение политических партий и кандидатов во время предвыборных кампаний.....	21
D. Особая проблема досрочного прекращения мандата.....	21
IX. РАВНЫЙ ПОДХОД И ОДИНАКОВЫЙ ДОСТУП К СРЕДСТВАМ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ	22
A. Равный подход и одинаковый доступ	22
B. Ограничения свободы выражения во время избирательных кампаний	23
X. ФИНАНСИРОВАНИЕ И РАСХОДЫ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КАМПАНИИ	25
A. Государственное финансирование	25
B. Частное финансирование.....	25
C. Требования по отчетам и предоставлению сведений.....	26
XI. НАБЛЮДАТЕЛИ	27

XII. ПРОЦЕДУРЫ ГОЛОСОВАНИЯ	29
A. ТАЙНОЕ ГОЛОСОВАНИЕ	29
B. ПРОЦЕДУРЫ ГОЛОСОВАНИЯ	30
C. ГОЛОСОВАНИЕ С ПОМОЩЬЮ ПЕРЕНОСНЫХ ЯЩИКОВ	30
D. ГОЛОСОВАНИЕ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ	32
E. БАЛАНС МЕЖДУ УДОБСТВОМ ДЛЯ ИЗБИРАТЕЛЕЙ И ЗАЩИТОЙ ОТ ФАЛЬСИФИКАЦИЙ	32
XIII. ПРОЗРАЧНОСТЬ ПРОЦЕССА ПОДСЧЕТА ГОЛОСОВ И СВЕДЕНИЯ РЕЗУЛЬТАТОВ	33
A. ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ	33
B. ПОДСЧЕТ БЮЛЛЕТЕНЕЙ	33
C. СВОДНЫЕ ДАННЫЕ О РЕЗУЛЬТАТАХ ГОЛОСОВАНИЯ	34
D. ОБЪЯВЛЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ И ПУБЛИКАЦИЯ РЕЗУЛЬТАТОВ ГОЛОСОВАНИЯ И СВОДНЫХ ДАННЫХ	34
E. ДАТА ВСТУПЛЕНИЯ В СИЛУ УТВЕРЖДЕННЫХ РЕЗУЛЬТАТОВ	35
F. ИСКЛЮЧЕНИЯ ПО СООБРАЖЕНИЯМ ЛИЧНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ	35
XIV. ОБЕСПЕЧЕНИЕ СОБЛЮДЕНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ	36
ПРИЛОЖЕНИЕ	39
I. ПЕРВИЧНЫЕ ИСТОЧНИКИ МИНИМАЛЬНЫХ СТАНДАРТОВ	39
A. <i>Организация Объединенных Наций</i>	39
B. <i>Совет Европы</i>	39
C. <i>Организация по Безопасности и Сотрудничеству в Европе</i>	39
II. ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ИСТОЧНИКИ	41
III. МОДЕЛЬНЫЕ КОДЕКСЫ	42

**РЕКОМЕНДАЦИИ
ПО АНАЛИЗУ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ БАЗЫ
ВЫБОРОВ
Январь 2001 года**

I. ВВЕДЕНИЕ

Целью данных рекомендаций является определение основных составляющих элементов той законодательной базы, в рамках которой проводятся выборы, а также установление стандартных требований к каждому элементу этой системы, минимально необходимых для того, чтобы законодательная система страны могла обеспечить демократические выборы. Эти рекомендации также направлены на предоставление эксперту, анализирующему юридическую базу, возможностей для таких подходов, которые будут способствовать единообразию, надежности, последовательности и точности в анализе документов. Эти рекомендации также послужат ориентиром для национальных парламентов при разработке ими документов, относящихся к выборам, или внесению в них поправок.

Данные рекомендации разработаны Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ в сотрудничестве с Международным институтом демократии и содействия выборам (IDEA).¹

Структура рекомендаций представлена в таком порядке, который предполагает максимальное содействие методическому анализу и оценке юридического обеспечения. Заголовок каждой главы, начиная с третьей, определяет основной тематический элемент законодательной базы, рассматриваемый в этой главе. После заголовка следует изложение целей минимального стандарта, относящегося к конкретному элементу законодательства. Затем идет обсуждение этого конкретного элемента. Заключает главу перечень проблем, относящихся к данному элементу. Эксперт может воспользоваться этим перечнем, дабы убедиться в том, что рассматриваемые юридические документы обеспечивают решение всех проблем, относящихся к этому отдельному элементу законодательства.

II. БАЗИС СТАНДАРТОВ И ОТНОШЕНИЕ ЭКСПЕРТА

A. Первичные источники минимальных стандартов

Первичными источниками для минимальных стандартов, установленных в данных рекомендациях, являются международные документы, включая Всеобщую Декларацию Прав Человека, Международную Конвенцию по Политическим и Гражданским правам, Парижскую Хартию для новой Европы-

¹

Документ для обсуждения в виде предварительных рекомендаций был подготовлен Джесси В. Пилгримом по поручению БДИПЧ. Этот документ был обсужден экспертами на семинаре, прошедшем 14-15 сентября 2000 года в Стокгольме. Реализация данного проекта стала возможной благодаря щедрой финансовой поддержке, предоставленной Швейцарией

Совещание СБСЕ на высшем уровне (1990 г.) и Документ Копенгагенского Совещания Конференции по Человеческому Измерению СБСЕ. Соответствующие тексты из этих источников включены в Приложение. Дополнительно эксперт должен также принимать во внимание юридические документы таких руководящих органов как Европейский суд по правам человека и Комитет по правам человека ООН.

В. Дополнительные источники

Рассматривая законодательство государств-участников Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), эксперт должен пользоваться также заключительными отчетами миссий по наблюдению за выборами Бюро по демократическим институтам и правам человека («ОБСЕ/БДИПЧ») там, где они имеются. Эти отчеты можно найти на сайте ОБСЕ/БДИПЧ в сети Интернет по адресу <http://www.osce.org/odihr>. Эти отчеты имеют особое значение для региона ОБСЕ. Как отмечено в Параграфе 25 Хартии по Европейской безопасности ОБСЕ 1999 года «Мы признаем роль содействия, которое может быть оказано БДИПЧ государствам-участникам в разработке и совершенствовании избирательного законодательства. В соответствии с этими обязательствами мы будем приглашать наблюдателей на выборы из других государств – участников БДИПЧ, Парламентской Ассамблеи ОБСЕ и соответствующих институтов и организаций, которые хотели бы наблюдать за выборами. Мы согласны быстро следовать оценкам и рекомендациям БДИПЧ в области выборов». Поэтому любые рекомендации заключительных отчетов ОБСЕ/БДИПЧ по вопросу подготовки законодательства о выборах должны являться частью материалов, рассматриваемых исследователем при анализе законодательства о выборах в регионе ОБСЕ.

Кроме того, эксперт должен быть в курсе всех тех обязательств, которые страна приняла на себя, подписав тот или иной международный документ, и которые могут повлиять на юридическое обеспечение выборов,

И наконец, эксперт должен рассмотреть все типовые кодексы, разработанные международными правительственными и неправительственными организациями для решения специфических вопросов, касающихся выборов. В Приложение включены некоторые типовые кодексы, которые являются хорошим дополнительным источником.

С. Отношение эксперта

Эксперт должен постоянно иметь в виду свою собственную роль, которая заключается в анализе законодательства с целью определить соответствие рассматриваемых юридических документов минимальным стандартам. *Исследователь не должен быть адвокатом какой-либо отдельной системы или практики.*

Любая страна имеет свободу в выборе для себя подходящей избирательной системы. Однако это не означает, что любая избирательная система или практика, выбранная этой страной, является приемлемой. Свобода страны в выборе избирательной системы не является неограниченной и должна быть реализована в соответствии с минимальными стандартами. Кроме того, если от эксперта

специально требуется прокомментировать, подходит ли принятая избирательная система или практика условиям страны с учетом особенностей ее политических, социальных или культурных факторов, то в этом случае эксперт должен предоставить такой комментарий. Далее, если эксперту известны факты, специфические для данной страны, которые делают принятую там избирательную систему или практику непригодной для этой страны (*т.е.* если принятая система или практика будут препятствовать проведению демократических выборов вследствие сложившихся в этой стране уникальных обстоятельств), то эксперт обязан об этом заявить. Однако, в каждом таком случае эксперт должен руководствоваться установленными фактами.

Серьезный анализ требует большего, чем простое исследование текста документа. Независимо от того, насколько тщательным было такое исследование, сам анализ немногого стоит, если его комментарии, рекомендации и советы не представлены подобающим образом и не сделаны в конструктивной манере. Эксперт должен иметь это в виду при работе над комментариями и рекомендациями.

D. Уважение

Уважение к тем, кому адресован совет, должно пронизывать любые комментарии, рекомендации и советы. Сам эксперт может являться гражданином другого государства и зачастую может не иметь достаточных знаний о той стране, законодательство которой он анализирует, и тем не менее он должен давать советы по фундаментально важным проблемам. Следовательно, тон анализа должен отражать деликатность этой ситуации, даже если сама критика будет прямой и серьезной.

E. Важность точного перевода

Особенно важно, чтобы эксперт располагал точными переводами всех анализируемых законов. В некоторых случаях эксперт должен работать с неофициальными переводами текстов. В этих случаях он должен быть особенно внимательным. Одни ошибки в переводе легче заметить, чем другие. Если рекомендации, комментарии или критика проистекают из текста, который мог содержать ошибки в переводе, исследователь должен особо отметить такую возможность в своем анализе.

F. Подготовка

Первым признаком недостаточно серьезной подготовки к анализу юридических документов является все то, что предполагает, что эксперт недостаточно профессионально отнесся к порученному делу. Эксперт обязан проделать всю необходимую подготовительную работу. Например, является непрофессиональным, когда эксперт рекомендует поправку к закону о выборах, а сам(а) явно не заметил(а), что эта поправка не соответствует Конституции. В этом случае, конечно, предполагается, что сама Конституция не входит в конфликт с минимальными стандартами. Анализ должен быть точным, как в свете местного законодательства, так и в свете минимальных стандартов.

G. Определение приоритетов в рекомендациях

Эксперт должен различать то, к чему нужно стремиться в идеальном мире, и то, что требуется для выполнения минимальных стандартов. Вряд ли возможно, что за каждой рекомендацией последуют действия по ее реализации. Поэтому существенно важно определить приоритеты в рекомендациях. Кроме того, одни рекомендации требуют более осторожных формулировок, чем другие («представляется целесообразным...» вместо «существенно важно, что...» или «настоятельно рекомендуется, что...»). Рекомендации должны быть тщательно сформулированы и сделаны в порядке их приоритета.

Н. Обращение внимания на легитимность

Эксперт должен всегда подчеркивать, что выполнение рекомендаций приведет к укреплению авторитета выборов и доверия к ним общественности. Это как раз то, к чему стремится большинство правительств. Этот аргумент будет наиболее подходящим в тех случаях, когда рекомендации имеют отношение к «прозрачности» выборов.

И. Причины для рекомендаций

Будет уместным объяснить, почему дается та или иная рекомендация. Некоторые рекомендации предлагаются для того, чтобы обеспечить соответствие минимальному стандарту, конкретному международному обязательству или правам человека. Другие рекомендации делаются только для того, чтобы законодательство стало внутренне более согласованным или эффективным; к ним можно отнести рекомендации по исправлению конкретных противоречий или заполнению пробелов в рассматриваемых законах. Эксперт должен объяснять причины для каждой рекомендации.

Ж. Другие детали

Эксперт должен быть готовым признать, что не все подлежит регулированию основным законодательством. Например, может быть целесообразным, чтобы решения по некоторым техническим деталям процедуры голосования принимались правительственными органами, включая Центральную избирательную комиссию. Однако, фундаментальные проблемы должны решаться основным законодательством. Эксперту необходимо знать, какие вопросы должны обязательно решаться в законодательном порядке, а какие могут уточняться административным регулированием.

III. СТРУКТУРА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ БАЗЫ

ЦЕЛЬ: Законодательная база должна быть структурирована таким образом, чтобы быть легко доступной для общественности, прозрачной и охватывать все области избирательной системы, необходимые для обеспечения демократических выборов.

Структура избирательного законодательства должна создаваться таким образом, чтобы она отвечала вышеуказанным целям. Власти каждого государства устанавливают структуру законодательства в соответствии с юридическими традициями своей страны, и исследователь должен быть готовым принять

различные варианты. Важным здесь является как раз то, что эксперту известны различные структурные подходы, и он рассматривает все законодательные материалы, которые могут оказать влияние на проведение выборов. Тем не менее, структура избирательного законодательства влечет за собой определенные последствия, которые должны быть понятны эксперту, и по которым он должен дать совет, если это будет сочтено необходимым. Поэтому эксперт должен иметь в виду следующие принципы.

А. Преимущества и польза писаного закона

Хотя у правительства имеется возможность гибкого подхода к созданию структуры законодательства существует определенная потребность в писаном законе как главном инструменте в области выборов в качестве антипода обычаям или административной практике. Писанный закон как инструмент выбора обеспечивает равенство, определенность, наблюдаемость и прозрачность, а также предоставляет возможность для судебного рассмотрения и интерпретации вопросов, в том числе, по обращениям граждан.

В. Конституционные нормы

Включение основополагающих принципов избирательной системы в конституцию ограждает их от частых изменений. Конституционные поправки часто принимаются путем голосования квалифицированным большинством или какой либо другой сложной процедурой. Поэтому рекомендованной практикой является включение в конституцию страны фундаментальных гарантий, защищающих избирательные права. Эти гарантии должны включать положения, регулирующие самые основные понятия избирательной системы, такие, как право избирать и быть избранным, институты, подлежащие демократическим выборам, а также сроки полномочий избранных кандидатов.

Поскольку внесение поправок в любую конституцию обычно обусловлено сложными и длительными процедурами, нежелательно, чтобы конституционные нормы распространялись далее описания самых существенных основ избирательной системы и гарантий фундаментальных прав. Чтобы обеспечить необходимую гибкость, следует передать положения по организации выборов и другим вопросам процедурного характера на усмотрение законодательных актов, принимаемых парламентом, а также административных актов, издаваемых полномочными органами по проведению выборов.

С. Общее и специальное избирательное законодательство

Национальное избирательное законодательство может быть разделено на две категории:

- Общее избирательное законодательство, применимое к любым выборам. Создает юридическую базу, которой руководствуются при проведении любых выборов, включая выборы в исполнительные и законодательные ветви власти как на общенациональном, так и на местном уровне.
- Специальное избирательное законодательство, относящееся к выборам отдельных государственных органов.

Устанавливает специальные юридические нормы, которыми руководствуются при выборах в отдельные государственные органы и при проведении референдумов, и которые могут выходить за рамки общего избирательного законодательства.

В разных странах по-разному трактуется граница между общим и специальным избирательным законодательством. В стране может быть принят отдельный закон об “основных принципах” выборов, в котором сформулированы положения, применимые к любым выборам. В дополнение к этому, в данной стране принимаются отдельные законы о выборах в каждый государственный орган, которые содержат все положения, характерные для этих конкретных выборов. Напротив, в другой стране все избирательное законодательство собрано в одном законодательном акте, в котором имеются отдельные главы, устанавливающие нормы для выборов различного уровня.

Хотя приемлемыми являются оба описанных выше подхода, наиболее желателен и рекомендуем один избирательный закон, регулирующий все выборы. Общее избирательное законодательство, регулирующее все выборы желательно потому, что оно гарантирует последовательность в организации и практике проведения выборов, а также единообразное применение закона по отношению ко всем выборам. Такой подход упрощает также процесс подготовки поправок к законодательству в тех случаях, когда они необходимы. Тем не менее необходимо осознавать, что в отдельных случаях, особенно в федеративных системах, такой подход не может быть возможным.

Независимо от того, какой из вышеописанных подходов принят данной страной, при анализе ее избирательного законодательства необходимо уважать определенные принципы.

- Избирательное законодательство должно быть изложено языком объективных формулировок. Толкование избирательного законодательства не должно давать повода для субъективных мнений.
- Избирательное законодательство должно избегать таких норм, которые не совпадают в законах, регулирующих общенациональные выборы, с законами, регулирующими местные выборы. Нормы, определяющие организацию общенациональных выборов должны гармонизировать с нормами, регулирующими местные выборы.
- Четко должны быть обозначены и сформулированы вопросы взаимоотношений между общенациональными и местными властями, а также вопросы взаимоотношений между органами избирательной администрации и другими правительственными органами. Полномочия органов избирательной администрации должны быть четко обозначены и сформулированы с тем, чтобы предотвратить их противопоставление властным полномочиям других государственных органов или дублирование таких полномочий.
- Избирательное законодательство должно вступать в силу задолго до выборов, чтобы дать участникам политического процесса и избирателям достаточный срок для ознакомления с правилами проведения выборов. Избирательное законодательство, принятое “в последний момент”, подрывает легитимность законодательства и не дает возможности

политикам и избирателям своевременно ознакомиться с правилами, определяющими избирательный процесс.

- Избирательное законодательство должно вступать в силу в соответствии с применимыми юридическими нормами, регулирующими порядок обнародования закона парламентом. Избирательное законодательство, вступившее в силу не в соответствии с применимыми юридическими нормами, может иметь сомнительную легитимность и подвержено риску быть отмененным в суде.
- Избирательное законодательство должно быть опубликованным и легко доступным для общественности.

D. Избирательное законодательство и другие виды законодательства

Закон о выборах не может и не должен содержать все нормы, относящиеся к избирательному процессу. Избирательный процесс требует вовлечения институтов и процедур, которые опираются на другие области национального законодательства. Очень важно, чтобы эксперт знал о существовании других применимых видов законодательства и при обзоре включил их в сферу своего внимания. Особенно важными являются национальное законодательство, регулирующее средства массовой информации, регистрацию политических партий, гражданство, а также нормы уголовного права, относящиеся к нарушению закона о выборах. Эксперт должен выделить и изучить все юридические нормы, которые имеют воздействие на процесс выборов.

E. Избирательное законодательство и решения Центральной избирательной комиссии

При демократической системе полная законодательная база принимается всенародно избранным национальным парламентом. Чтобы соответствовать демократическим ценностям, нормативы, обеспечивающие проведение выборов, не должны приниматься путем декретов, исходящих от исполнительной ветви власти. Тем не менее, имеются пределы по объему процедурных положений, которые могут быть включены в закон. Поэтому большинство законов о выборах допускает возможность для высшего административного органа по организации выборов, обычно это Центральная избирательная комиссия (“ЦИК”), издавать распоряжения, которые призваны более детально выяснять некоторые вопросы, относящиеся к избирательному процессу. Однако, избирательное законодательство должно требовать, чтобы такие распоряжения базировались непосредственно на нормах избирательного законодательства.

Необходимо ясно понимать роль ЦИК в вопросе издания детальных распоряжений. Роль ЦИК заключается не в том, чтобы подменять собой законодателя, а в том, чтобы путем толкования и дополнения нормативных актов о выборах реагировать на возникающие потребности в разъяснениях. Законодательство о выборах должно обеспечить баланс, который дает возможность ЦИК по необходимости гибко реагировать в случае очевидных потребностей, и в то же время не подрывать принципы законодательного контроля над избирательным законодательством.

Наделяя ЦИК полномочиями по изданию распоряжений, необходимо соблюдать определенные принципы. Эти принципы включают следующее:

- Существенные фундаментальные права, такие, как тайна волеизъявления, не могут быть отменены или ограничены распоряжением ЦИК.
- В избирательном законодательстве должны быть четко обозначены и определены полномочия ЦИК. Избирательное законодательство должно четко обозначить и определить объем и пределы полномочий ЦИК по изданию распоряжений.
- Избирательное законодательство должно прямо утверждать, что распоряжения ЦИК не должны противоречить или не соответствовать избирательному законодательству.
- Избирательное законодательство должно предусмотреть для участников политического процесса и избирателей процедуру подачи жалоб и апелляций, связанных с принятием и реализацией распоряжений ЦИК. Эта процедура должна также распространяться на жалобы и апелляции, вытекающие из нарушения Центральной избирательной комиссией избирательного законодательства.
- Избирательное законодательство должно устанавливать четкую иерархию юридических норм, определяющих выборный процесс. Должно быть ясно обозначено, что конституционные и законодательные нормы имеют преимущество над распоряжениями ЦИК.
- Избирательное законодательство должно устанавливать четкие полномочия и процедуру издания ЦИКом распоряжений в экстремальных ситуациях или в день выборов.

Г. Объем исследования

Эксперт должен рассмотреть все применимые юридические нормы страны, которые могут иметь отношение к вопросам, поднятым в данных рекомендациях при рассмотрении минимальных стандартов. Эксперт никогда не должен предполагать, что какой-то вопрос не отражен в избирательном законодательстве, если он не содержится в избирательном кодексе. Эксперт должен рассмотреть все соответствующие юридические нормы, включая Конституцию страны, распоряжения ЦИК и другие законодательные акты, которые могут иметь воздействие на избирательный процесс.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ДЛЯ ЭКСПЕРТА ПО СТРУКТУРЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ БАЗЫ

- Является ли законодательство объективным, ясным, прозрачным и доступным для общественности?
- Обеспечены ли конституционной защитой фундаментальные избирательные права?
- Рассмотрены ли все применимые законы, включая Конституцию, общее и специальное избирательное законодательство, законодательство о гражданстве, политических партиях, средствах массовой информации, уголовное законодательство, относящееся к нарушениям закона о выборах, а также распоряжения Центральной избирательной комиссии?

IV. ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА

ЦЕЛЬ: Выбор избирательной системы должен отвечать минимальным стандартам для демократических выборов с учетом категории выборов, их частоты, и организации избирательных округов.

A. Выбор системы

Необходимо уважать выбор страной ее избирательной системы, если она отвечает минимальным стандартам для демократических выборов. Перечень источников, описывающих различные избирательные системы, которыми может пользоваться эксперт, включен в приложение в раздел «Дополнительные источники».

По мере возможности эксперт должен быть внимательным к отрицательным последствиям, которые могут возникать при применении данной избирательной системы в контексте данной страны. Хотя правящая партия может и не иметь отношения к выбору избирательной системы, эта система, тем не менее, может обеспечить во время выборов преимущество для правящей партии. Поэтому, если возникают вопросы подобного рода, будет полезно глубже изучить результаты предыдущих выборов с целью определения, не привели ли изменения в избирательном законодательстве к значительному сдвигу в политическом влиянии правящей партии. Если необходимо, эксперт может также принять во внимание, как долго правящая партия находится у власти, а также степень участия правящей партии в принятии данной избирательной системы или внесении в нее изменений. Это особенно важно в системе пропорционального представительства, при которой закон устанавливает процент полученных голосов в качестве юридического барьера для обеспечения места в законодательном органе.

В контексте анализа эксперт должен также учитывать насколько глубоко разделена страна по политическому, религиозному или этническому признаку и достойным ли образом представлены меньшинства в политической системе. Если в стране имеется какая-то особая проблема, которая или прямо вызвана выбором избирательной системы, или может быть решена путем использования другой избирательной системы, то в этом случае эксперт должен дать оценку преимуществам и недостаткам различных избирательных систем и сделать отдельные рекомендации. Перечень документов для справок по различным избирательным системам, созданным для решения специфических проблем, таких как этнический конфликт, разделяющий общество, включен в Приложение.

B. Избираемые институты

Примером минимального стандарта в вопросе от том, какие институты должны создаваться путем демократических выборов, является положение, содержащееся в Параграфе 7.2 Копенгагенского Документа ОБСЕ 1990 года, которое требует, чтобы «все мандаты по крайней мере в одной палате национального

законодательного органа были объектом свободной состязательности кандидатов в ходе всенародных выборов». Тем не менее, исследователь должен учитывать, что стране, которая только стремится стать членом какой-либо международной организации или участником какого-либо международного соглашения, может быть предложено проводить демократические выборы и в другие институты власти.

С. Периодичность выборов

Примером минимального стандарта, определяющего периодичность выборов, является положение, установленное в Параграфе 7.1 Копенгагенского Документа ОБСЕ 1990 года, которое требует, чтобы демократические выборы проводились через разумные периоды времени, как это установлено законом. Это предполагает, что выборы проводятся в рамках существующего законодательства и их периодичность также определяется в законодательном порядке.

Д. Организация избирательных округов

Законодательная база должна решать вопрос о том, как следует организовывать территориальные избирательные округа. Юридические документы, регулирующие вопрос определения границ избирательных округов, должны регулировать (1) частоту, (2) критерии, (3) степень общественного участия, (4) соответствующие роли для законодательной, судебной и исполнительной ветвей власти и (5) кто имеет высшие полномочия в определении окончательного плана нарезки избирательных округов. Закон должен также регламентировать положения, при которых размер избирательного округа может отклоняться от установленных критериев. Избирательные округа должны создаваться таким образом, чтобы обеспечить равные возможности для всех избирателей. Поэтому в целом, в законе должно содержаться требование о необходимости создания избирательных округов таким образом, чтобы число избирателей в каждом из них было примерно равным. Порядок создания избирательных округов не должен обходить принцип равного избирательного права, который является краеугольным камнем демократических выборов. Однако, при этом нельзя забывать об удобствах и доступности для избирателей, хотя это может повлечь несоблюдение существующих административных границ.

В идеале законодательство должно обеспечивать условия для того, чтобы лица или институты, которым предстоит нарезать границы избирательных округов были нейтральными, независимыми и незаинтересованными. Законодательная база должна также содействовать максимальному вовлечению и вкладу общественности в процесс определения избирательных округов.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ДЛЯ ЭКСПЕРТА ПО ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЕ

- Обеспечивает ли выбор избирательной системы минимум стандартов для демократических выборов?
- Проводятся ли выборы представителей по крайней мере в одну из палат национального законодательного органа демократическим путем?
- Проводятся ли демократические выборы через разумные промежутки времени?

- Решает ли законодательство вопросы нарезки избирательных округов?

V. ПРАВО ИЗБИРАТЬ И БЫТЬ ИЗБРАННЫМ

ЦЕЛЬ: Законодательная база должна предоставлять всем совершеннолетним гражданам гарантированные всеобщие и равные избирательные права.

A. Всеобщие и равные избирательные права

Минимальным стандартом, которому должна отвечать законодательная база, является гарантия всеобщего и равного избирательного права для каждого взрослого гражданина. Право избирать должно быть гарантировано каждому гражданину, который достиг совершеннолетнего возраста. Право быть избранным может относиться к более позднему возрасту, чем совершеннолетие. Однако, право быть избранным должно быть гарантировано каждому гражданину, который достиг юридически определенного возраста.

B. Отсутствие дискриминации

Законодательная база должна предусматривать, что каждый гражданин, достигший определенного возраста может пользоваться избирательными правами и что каждое лицо, которое обладает избирательными правами, имеет возможность ими воспользоваться в порядке, не допускающем дискриминацию, на основе равенства перед законом. Примером этого принципа является Параграф 7.3 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года, который гарантирует «равное избирательное право». Применение этого принципа требует, чтобы лицо, которое обладает избирательными правами, имело возможность пользоваться этими правами без различий любого рода, таких как различие по расовому признаку, цвету кожи, полу, языку, религии, политическим или другим взглядам, по национальному или социальному происхождению, отнесению к национальному меньшинству, по собственности, рождению или каким либо другим определениям. Эксперт должен тщательно рассмотреть и оценить любые нормативы, которые могут быть применены для дискриминации гражданина (гражданки) в реализации его/ее избирательных прав.

C. Особенно тщательное исследование любых ограничений избирательных прав

Законодательная база должна ясно определять, при каких обстоятельствах избирательные права лица могут быть ограничены или приостановлены в любом порядке и в любой степени. Любые ограничения или изъятия права избирать или быть избранным должны быть исследованы с особой тщательностью и любые ограничения или изъятия должны быть четко обоснованы и оправданы только исключительными обстоятельствами. Тщательность и осторожность в этом вопросе требуются от эксперта в связи с тем, что избирательное право относится к фундаментальным правам человека.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ДЛЯ ЭКСПЕРТА ПО ПРАВУ ИЗБИРАТЬ И БЫТЬ ИЗБРАННЫМ

- Всем ли гражданам, достигшим совершеннолетия, гарантируются всеобщие и равные избирательные права?
- Обеспечивает ли законодательная база реализацию избирательных прав в порядке, исключающем дискриминацию, на основе всеобщего равенства перед законом?
- Имеются ли какие-либо ограничения и лишения избирательных прав и, если имеются, то насколько четко применение таких норм объясняется исключительными случаями?

VI. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ КОМИССИИ/ОРГАНЫ

ЦЕЛЬ: Законодательная база должна содержать такие нормы по организации и деятельности избирательных комиссий/органов, которые обеспечивали бы независимое и беспристрастное проведение выборов.

A. Формирование избирательных комиссий/органов

Организация демократических выборов требует, чтобы избирательные комиссии/органы были независимыми и беспристрастными. Это является важным моментом, поскольку организаторы выборов принимают и осуществляют важные решения, которые могут повлиять на исход выборов. Анализируя законодательную базу, регулирующую вопросы избирательных комиссий/органов, эксперт должен ясно представлять политическую обстановку в каждой отдельно рассматриваемой стране.

Возможным решением этого вопроса может быть партийная формула формирования состава избирательных комиссий, однако, эксперт должен особенно тщательно изучить фактические последствия такого подхода. Очевидную помощь в определении слабых мест конкретного решения этого вопроса могут оказать мнения любых сил, находящихся в оппозиции. Если законодательная база основывается на принципе формирования избирательных комиссий на партийной основе, то она должна содержать нормы по изменению состава комиссий. В этих случаях необходимо учитывать трансформацию во влиянии партии, в количестве ее членов, особенно в тех случаях, когда появляются новые партии.

Административная структура, созданная в рамках законодательной базы, должна включать центральную или государственную избирательную комиссию, пределы ее ответственности и полномочий в отношении нижестоящих избирательных комиссий. Для каждого избирательного округа, в котором необходимо избрать представителя законодательного органа, должна быть создана нижестоящая избирательная комиссия. Необходимость в промежуточных избирательных комиссиях зависит от избирательной системы, а также от степени уникальности географических и демографических факторов данной страны. Однако, эксперта должно настораживать наличие избирательных комиссий, которые являются излишними. Самым нижним уровнем в структуре избирательных комиссий

должен быть избирательный участок, на котором происходит голосование. Важным моментом представляется необходимость определить в рамках законодательной базы взаимоотношения между центральной избирательной комиссией и комиссиями более нижних уровней, а также между всеми избирательными комиссиями и исполнительными органами власти.

В рамках законодательства должны быть четко сформулированы полномочия и ответственность избирательных комиссий каждого уровня. Закон должен содержать ясные положения о том, как комиссии должны проводить свою работу. Закон должен содержать норму, определяющую как, когда и каким образом общественность должна информироваться о заседаниях комиссии. Закон должен установить требования к кворуму, правила голосования решений, порядок их публикации, а также обеспечить ясные нормативы, обеспечивающую прозрачность, позволяющую наблюдать и отслеживать работу комиссий.

Там, где это возможно, для организации выборов в стране должны назначаться лица, являющиеся профессионалами, знакомыми с избирательной системой этой страны. Поэтому часто в законодательной базе встречается норма, требующая, чтобы члены комиссий любого уровня имели юридическое образование или опыт работы. На первый взгляд такая норма приемлема. Однако, исследователь должен рассматривать эту норму применительно к условиям каждой отдельной страны. Не будет ли результатом такой нормы, что единственными лицами, имеющими право на членство в комиссии, станут лица, которые будут предрасположены к одной данной партии? Такой случай может иметь место, когда закон требует, чтобы членами комиссии были судьи, а судьи назначаются партией, находящейся у власти. Эксперт должен попытаться установить особенности практического применения юридических норм, определяющих квалификационные требования к членам избирательных комиссий.

Государственная или центральная комиссия должна быть органом, который активно действует на постоянной основе, а не только в ограниченный период непосредственно накануне выборов. Это означает, что в законе должно быть предусмотрено, что центральная избирательная комиссия непрерывно работает над уточнением списков избирателей и предпринимает другие действия по совершенствованию избирательного процесса. Однако, является приемлемым, если избирательные комиссии/органы низших уровней, например, участковые избирательные комиссии, будут временными органами, создаваемыми перед выборами. Законодательная база должна требовать, чтобы такие органы своевременно создавались перед выборами и получали достаточное финансирование. Законодательная база должна позаботиться и о достаточном финансировании текущих операций центральной избирательной комиссии.

Законодательная база должна предусмотреть нормы по беспристрастному методу подбора членов избирательных комиссий. Кроме того, предполагается, что сроки работы членов комиссий должны быть определены таким образом, чтобы обеспечить непрерывность их деятельности. Метод подбора членов комиссий должен быть открытым и прозрачным. Законодательная база должна также сформулировать причины и процедуру отстранения члена комиссии. Закон должен содержать положения, направленные на поощрение независимости и беспристрастности членов комиссий, включая положения, защищающие членов комиссий от произвольных отстранений и предоставляющие неприкосновенность в связи с выполнением законных обязанностей. Закон должен также определять

права каждого члена комиссии, включая право на своевременное получение соответствующего уведомления о заседаниях, право доступа ко всем документам комиссии и право присутствовать на всех заседаниях комиссии.

Эксперт может быть удовлетворен, если законодательная база создает условия по образованию избирательных комиссий, которые станут независимыми органами, которые будут беспристрастно выполнять свои обязанности. Законодательная база должна четко определять эти обязанности избирательной комиссии, включая:

- обеспечение условий, при которых организаторы выборов проходили бы обучение и действовали независимо и беспристрастно;
- обеспечение условий, при которых были бы созданы и доведены до сведения избирателей процедуры голосования;
- обеспечение условий, при которых избиратели были бы информированы и прошли обучение по вопросам избирательного процесса, политических партий и кандидатов и грамотно в них разбирались;
- обеспечение регистрации избирателей и обновления списков избирателей;
- принятие необходимых и достаточных мер для обеспечения сохранности бюллетеней и предотвращения незаконного и сфальсифицированного голосования;
- обеспечение целостности процесса подсчета голосов и подготовки сводных результатов;
- подведение окончательных результатов голосования.

В. Работа избирательных комиссий/органов

Независимо от способа формирования и собственных убеждений, избирательные комиссии должны работать независимо, коллегиально и беспристрастно. С самого момента формирования избирательные комиссии должны служить интересам всех граждан и участников избирательного процесса. Ни один орган по проведению выборов не должен действовать пристрастно или демонстрировать выборочный подход при исполнении своих обязанностей.

Законодательная база должна также предусмотреть механизмы, в рамках которых недовольные избиратели, наблюдатели, политические партии или кандидаты, могли бы подавать апелляции по поводу окончательного решения избирательной комиссии/органа. Этим механизмом может быть подача апелляций в вышестоящую избирательную комиссию, или, если решение принадлежит самой высшей избирательной комиссии/органу, то обращение в судебные инстанции. Существенным здесь является то, что законодательство должно предусмотреть возможность для полного изменения или отмены решения любой избирательной комиссии/органа.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ДЛЯ ЭКСПЕРТА ПО ИЗБИРАТЕЛЬНЫМ КОМИССИЯМ/ОРГАНАМ

- **Требует ли законодательная база, чтобы избирательные комиссии создавались в независимом и беспристрастном порядке?**
- **Требует ли законодательная база, чтобы избирательные комиссии работали независимо и беспристрастно?**

- Требуется ли законодательство прозрачности при формировании и в работе избирательных комиссий и имеется ли возможность для наблюдателей отслеживать работу комиссий?
- Насколько четко сформулированы в законодательной базе права и обязанности каждой избирательной комиссии и взаимоотношения избирательных комиссий с другими государственными органами и исполнительной властью?
- Предусматривает ли законодательство достаточные возможности для нахождения путей отмены решения избирательной комиссии любого уровня?
- Защищает ли законодательство членов избирательных комиссий от произвольного отстранения?

VII. РЕГИСТРАЦИЯ И СПИСКИ ИЗБИРАТЕЛЕЙ

ЦЕЛЬ: Законодательная база должна предъявлять требования по поддержанию списков избирателей в таком виде, чтобы обеспечивать прозрачность, точность, защиту права граждан, достигших возраста указанного в законе на регистрацию и предотвращать незаконную или сфальсифицированную регистрацию лиц.

A. Прозрачность в процессе работы

Право голоса имеет небольшую ценность, если законодательство порождает трудности при регистрации избирателей. Право голоса также имеет малую ценность, если законодательство не смогло обеспечить точность списков избирателей или способствует созданию условий для фальсификаций или двойного голосования. Поэтому минимальным стандартом при регистрации избирателей и составления списков избирателей является наличие полной и всесторонней прозрачности всего процесса работы со списками. Полная и всесторонняя прозрачность процесса должна обеспечивать легкость регистрации для лица, имеющего право голоса, и в то же время обеспечивать точность для предотвращения фальсификации голосования. Эксперт должен тщательно рассмотреть законодательную базу и может быть удовлетворен только в том случае, если она гарантирует прозрачность процесса регистрации избирателей и составления списков избирателей. Законодательство должно четко определить методологию проверки наличия у избирателя права голоса, включая то, какие документы при этом необходимы. Это нужно сделать таким образом, чтобы процедура была прозрачной, не допускающей произвольных решений и подлежащей объективному общественному контролю.

Прозрачность предполагает, что списки избирателей должны быть открытыми публичными документами, которые доступны для проверки, причем, без расходов для лица потребовавшего проверку. Законодательная база должна четко определить, кто может производить проверку, как должна проводиться проверка, и в какой период списки избирателей являются доступными для публичной проверки. Законодательная база должна четко определить разрешенные области применения информации, полученной во время проверки списков избирателей, а также установить, может ли полученная информация использоваться для иных

целей, кроме оспаривания регистрации отдельного избирателя. В частности, закон должен определить, может ли эта информация быть использованной в предвыборной кампании, проводимой политическими партиями и кандидатами. Законодательство должно также установить санкции за незаконное использование информации, полученной на основе списков избирателей. Закон также должен определить, следует ли предоставлять списки избирателей в электронной форме, если будут поступать запросы именно о такой форме.

Законодательство должно четко определить, кто может затребовать изменения, внесения и исключения информации в списках избирателей, как должны производиться такие запросы и в течение какого периода такие запросы могут быть сделаны. Запросы по поводу изменения, внесения и исключения информации в списках избирателей не должны быть ограничены временным отрезком непосредственно перед предстоящими выборами, за исключением случаев, когда необходимо завершить окончательную сверку списков избирателей до начала выборов. Лицо не должно быть ограничено возможностью делать запросы только в отношении самого себя. Лицо должно иметь право делать запрос, затрагивающий другое лицо, при условии, что это другое лицо будет извещено о запросе и будет иметь право ответить на этот запрос. Кроме того, запросы об изменениях должны быть открыты для проверок общественности. Изменения, внесения и исключения информации в списках избирателей могут быть сделаны только по предоставлению особых документов и в соответствии с процедурами, установленными в законодательстве. Решения по запросам должны приниматься без задержки, в сроки, установленные законом. Необходимо предусмотреть возможность обжалования отрицательных решений. Жалобы также должны рассматриваться без задержки в установленные законом сроки. Система регистрации избирателей может быть активной или пассивной. Окончательная ответственность за точность списков избирателей может лежать на местных властях или на центральных органах государственной власти. Однако, эксперт обязан тщательно изучить нормативы, регулирующие этот вопрос, и может быть удовлетворен, если предусмотренная законом система обеспечивает аккуратное и прозрачное ведение списков избирателей, защищает права на регистрацию граждан, достигших установленного законом возраста, и предотвращает незаконную или поддельную регистрацию.

Законодательная база должна также предусматривать нормативы по систематическому обновлению и исправлению избирательного реестра. Это обновление и исправление должно осуществляться в открытой манере, задолго до начала выборов с тем, чтобы предоставить возможность участникам избирательного процесса самим проверить точность списков избирателей.

В. Защита персональных данных и информации

Наряду с требованием полной прозрачности, обеспечения целостности списков избирателей, закон должен включать в себя требование по защите персональных данных и информации личного характера, которые были собраны во время регистрации избирателей. Законодательство требует, чтобы лицо раскрывало властям определенную информацию о себе в случае регистрации в качестве избирателя или в качестве кандидата. Эксперт должен тщательно рассмотреть законодательную базу и удостовериться, что закон не дает возможности собирать, использовать или распространять любым способом личные данные или

информацию для любой цели, кроме реализации избирательных прав. В частности, эксперт должен внимательно изучить положения, которые относятся к отпечаткам пальцев, фотографиям, личным идентификационным номерам, а также этническому или другим факторам, которые могут вести к дискриминации или могут поставить избирателя перед угрозой личного ущерба. Эксперт также должен тщательно рассмотреть и проанализировать юридические нормы, определяющие, какая информация и какие данные об избирателе, носящие личный характер, будут открыты для всеобщего пользования в списках избирателей.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ДЛЯ ЭКСПЕРТА ПО РЕГИСТРАЦИИ И СПИСКАМ ИЗБИРАТЕЛЕЙ

- Обеспечивает ли процесс регистрации создание точных и прозрачных списков избирателей?
- Изложены ли требования к регистрации избирателей понятным и объективным языком?
- Четко ли определяет закон, какие документы необходимы для регистрации в качестве избирателя?
- Изложена ли процедура оспаривания решения о регистрации понятным и объективным языком?
- Четко ли определен период времени, в течение которого можно оспорить решение о регистрации?
- Защищен ли избиратель от ненадлежащего использования его личных данных и информации?

VIII. ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ И КАНДИДАТЫ

ЦЕЛЬ: Законодательная база должна гарантировать политическим партиям и кандидатам возможность состязаться на основе равенства перед законом.

A. Равенство перед законом

Законодательная база должна гарантировать, чтобы все политические партии и кандидаты имели возможность состязаться друг с другом во время выборов на основе равенства перед законом. Примером минимального стандарта являются Параграфы 7.5 и 7.6 Копенгагенского Документа ОБСЕ 1990 года.

Параграф 7.5 Копенгагенского Документа требует, чтобы гражданам было разрешено «добиваться политических или государственных постов в личном качестве или в качестве представителей политических партий или организации без дискриминации». Поэтому, кандидатам, добивающимся занятия должности, должно быть разрешено участвовать в выборах или в качестве кандидатов от партии, или в качестве независимых кандидатов. Кроме того, кандидаты не могут подвергаться дискриминации вне зависимости от их партийной принадлежности или отсутствия партийной принадлежности.

Параграф 7.6 Копенгагенского Документа требует уважения «права отдельных лиц или групп лиц создавать в условиях полной свободы свои политические партии или другие политические организации», а также, чтобы правительства «предоставляли таким политическим партиям и организациям необходимые юридические гарантии, позволяющие им соревноваться друг с другом на основе равенства перед законом». Это предполагает, что юридическое обеспечение предоставляет равные условия игры для всех политических партий и кандидатов, вовлеченных в избирательный процесс.

В. Внесение кандидатов в избирательные бюллетени

Потенциально проблематичным вопросом, который эксперт должен тщательно рассмотреть, является внесение кандидатов в избирательные бюллетени. Эксперт должен изучить закон, регулирующий образование и регистрацию политических партий с целью установить, не имеется ли в нем каких-либо чрезмерных требований к образованию политической партии.

Хотя законодательство может не препятствовать деятельности политических партий или кандидатов, оно может создать сложности для политической партии или независимого кандидата при их внесении в бюллетени для голосования на конкретных выборах. Законодательство должно четко прописать детали подобного рода для конкретных выборов. Это включает дату начала и окончания регистрации, в течение какого периода и каким образом должны собираться подписи в тех случаях, когда для регистрации требуется сбор подписей, а также процесс проверки регистрации. В тех случаях, когда законодательство предусматривает сбор подписей, оно должно предоставить для сбора подписей разумный период времени. Законодательство должно предусмотреть единообразие самого процесса регистрации с тем, чтобы один и тот же процесс применялся для всех кандидатов на всех уровнях.

Обычно для получения возможности выдвижения на конкретных выборах политическая партия, коалиция, блок или независимый кандидат должны выполнить одно из следующих требований: (1) внесение денежного залога, который возвращается, если ими будет получено определенное число или процент голосов, (2) сбор минимального числа подписей зарегистрированных избирателей или (3) получение мандата или минимально необходимого процента голосов на предыдущих выборах.

Независимо от имеющихся процедур, регистрация не должна быть отягощена неуместными требованиями, не относящимися к вопросу о том, располагает ли политическая партия или кандидат достаточной поддержкой для включения ее в избирательный бюллетень. Эксперт должен тщательно рассмотреть требования, предъявляемые к регистрации. Основания для отклонения обращения по поводу регистрации должны базироваться на объективных критериях и быть четко сформулированными в рамках законодательной базы.

Денежный залог должен иметь значительный размер, чтобы служить барьером для несерьезных политических партий и независимых кандидатов, однако, он не должен быть настолько высоким, чтобы предотвратить возможность регистрации для легитимных политических партий или независимых кандидатов. Кроме того,

денежные залоги должны возвращаться при получении определенного числа или процента голосов. Барьер, который надо преодолеть для возврата депозита, также должен быть разумным.

Особое внимание должно быть уделено способу проверки подписей. Недействительной подписью должна быть именно недействительная подпись. Любая недействительная подпись не должна вести к недействительности других подписей или подписного листа. Кроме того, вместо требования представить фиксированный процент действительных подписей (например, 99%), от кандидата необходимо требовать предоставления фиксированного числа действительных подписей (например, 1 000). Ему также должно быть разрешено заранее предоставлять большее число подписей, чтобы компенсировать те, которые могут быть признаны недействительными. Следующий пример, взятый из реального закона о выборах, демонстрирует, почему в случае сбора подписей необходимо, чтобы регистрация базировалась на фиксированном числе действительных подписей, а не обращала внимания на число или процент недействительных подписей, которые могут оказаться в подписных листах.

Предположим, что какой-то кандидат в парламент должен предоставить по крайней мере 1 000 действительных подписей, чтобы выполнить требования по регистрации в качестве кандидата. Кандидат В исключительно популярен и собирает 2 500 подписей сторонников. Из этих 2 500 подписей 2 130 являются действительными, а 370 недействительными. В соответствии с нормативами проверки подписей, принятыми в данной стране, проверяются 875 подписей, из которых 699 признаются действительными и 176 недействительными. В соответствии с законом дальнейшая проверка подписей в подписных листах должна быть прекращена, поскольку число недействительных подписей, обнаруженных во время проверки, составляет больше, чем 15% от общего числа подписей в подписных листах, подвергнутых проверке. В конечном итоге кандидат, который собрал 2130 действительных подписей при норме в 1000, не был допущен к регистрации в качестве кандидата. Этот пример приведен для иллюстрации того, почему критически важным для исследователя является тщательное рассмотрение юридических норм, относящихся к сбору и проверке подписей.

Процедура проверки подписей может предоставить широкое поле для злоупотреблений. Список, предоставленный для проверки одной партией или кандидатом, может исследоваться со всей тщательностью, в то время как другие будут приниматься вообще без проверок. Закон о выборах должен определять, каким образом должны проверяться подписи, и четко требовать, чтобы это относилось в равной степени ко всем подписным листам. Также важно, чтобы закон определял детали процедур, используемых во время проверки подписей. Подписные листы должны проверяться на наличие ошибок на лицевой стороне документа (например, один и тот же избиратель поставил две подписи, или избиратель не указал свой адрес в тех случаях, когда это требуется). Закон должен быть очень четким в отношении самого содержания процесса проверки, чтобы гарантировать, что все листы будут подвергнуты одинаково тщательной проверке по четко сформулированным объективным критериям.

Эксперт должен проверить предусматривает ли закон наличие протокола для проверки подписей, который должен быть рациональным с точки зрения качества статистического анализа. Такой протокол должен уточнять следующие позиции:

- объем вычлняемых данных для проверки;
- метод на основании которого производится вычленение данных для проверки (это должно включать использование компьютера для выборки номеров);
- тесты, которые применяются для определения действительности подписи;
- формула для определения количества вычлененных подписей, которые должны быть признаны действительными для признания регистрации; и
- если необходимо, обстоятельства при которых возможно следует произвести последующее вычленение данных для проверки.

Необходимо также тщательно рассмотреть положения, касающиеся географических районов, в которых должны собираться подписи. Закон о выборах может требовать, чтобы партия собрала определенное число подписей в каждом регионе страны. Такое положение является дискриминационным по отношению к партиям, которые имеют сильную общественную поддержку, однако эта поддержка ограничена определенным регионом. Такое положение может также быть дискриминационным по отношению к небольшим партиям и меньшинствам. Требование, чтобы избиратели могли поставить свои подписи в поддержку только одного кандидата или партии может быть также проблематичным. В случае действия подобного рода норм кандидат, собравший требуемое количество подписей, может быть незарегистрированным не по своей вине, так как избиратели поставили свои подписи в поддержку не только его, но и другого кандидата. В худшем случае избиратели могут сознательно поставить свои подписи в поддержку кандидата более, чем в одном случае.

Для регистрирующих органов должны быть определены конечные сроки, в которые они обязаны или одобрить, или отклонить заявления о регистрации. Основания для отклонения должны быть четко сформулированы в законе и базироваться на объективных критериях. Закон должен давать возможность для исправления незначительных недостатков в течение разумного периода после отклонения заявления. Закон должен обеспечивать возможность обжаловать в суде окончательный отказ в регистрации. Закон должен четко определить процесс обжалования и требовать ускоренного рассмотрения в суде для обеспечения возможности выдвижения в тех случаях, когда в регистрации было отказано без достаточных оснований.

В тех случаях, когда регистрация одобрена, вопрос о регистрации или возможном отзыве регистрации уже зарегистрированного кандидата или партии, не должен вновь появляться в повестке дня. Для того, чтобы избежать разноречивых толкований и злоупотреблений, связанных с возможным отзывом регистрации, сама возможность отозвать регистрацию политической партии или кандидата должна быть минимальной, пересмотр регистрации может быть разрешен только в случае серьезных нарушений закона и должен быть обусловлен четко определенными процедурами.

Эксперту необходимо проанализировать все положения, определяющие регистрацию, включая сумму денежного залога или требуемое число подписей с

учетом особых условий страны, то есть, принимая во внимание ее экономические и демографические реальности.

С. Поведение политических партий и кандидатов во время предвыборных кампаний

Юридическая база должна понятным языком определить, какое поведение со стороны политических партий и кандидатов является, а какое не является допустимым во время предвыборных кампаний. Положения, регулирующие поведение политических партий и кандидатов, могут быть найдены в уголовном кодексе и/или в законе о выборах. Эти положения не должны быть чрезмерно ограничивающими и должны создавать возможность для проведения активной и открытой избирательной кампании без вмешательства исполнительной власти. Примеры модельных кодексов поведения политических партий и кандидатов во время избирательных кампаний включены в раздел «Модельные кодексы» Приложения.

Д. Особая проблема досрочного прекращения мандата

Особой проблемой, которая должна быть известна исследователю, является разрешенное иногда в рамках законодательства досрочное прекращение депутатского мандата вследствие изменения его принадлежности к политической партии. Избранный кандидат должен нести ответственность перед избирателями. Эта ответственность может быть подорвана в том случае, когда законодательство требует от кандидата, который поменял партийную принадлежность, сдать свой мандат. Такая юридическая норма открывает также возможность для злоупотреблений со стороны лидеров политических партий.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ДЛЯ ЭКСПЕРТА ПО ПОЛИТИЧЕСКИМ ПАРТИЯМ И КАНДИДАТАМ

- **Всем ли политическим партиям и кандидатам обеспечено равенство перед законом?**
- **Обеспечено ли право кандидатов быть избранным как от политической партии, так и в качестве независимого кандидата?**
- **Предоставляет ли законодательная база равные условия игры для всех политических партий и кандидатов?**
- **Основаны ли условия выдвижения кандидатов на актуальных, разумных и объективных критериях и насколько четко прописаны они в законе?**
- **Являются ли разумными процедуры регистрации кандидатов и насколько четко они прописаны в законе?**
- **Предусмотрен ли в законодательстве судебный порядок пересмотра решений о выдвижении и регистрации кандидатов?**
- **Регулирует ли закон вопрос поведения политических партий и кандидатов во время предвыборных кампаний и обеспечивает ли он проведение активной и открытой избирательной кампании без вмешательства исполнительной власти?**

- Защищает ли законодательство мандат избранного кандидата от досрочного прекращения вследствие изменения кандидатом своей партийной принадлежности?

IX. РАВНЫЙ ПОДХОД И ОДИНАКОВЫЙ ДОСТУП К СРЕДСТВАМ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

ЦЕЛЬ: Законодательная база должна гарантировать политическим партиям и кандидатам равный доступ к средствам массовой информации и равное отношение к ним со стороны государственных средств массовой информации. Законодательство должно предусматривать, что не должны иметь места никакие неразумные ограничения в отношении права политических партий и кандидатов на свободу выражения во время избирательных кампаний.

A. Равный подход и одинаковый доступ

Политическим партиям и кандидатам должен быть предоставлен одинаковый доступ к средствам массовой информации и гарантировано равное отношение со стороны средств массовой информации, принадлежащих или контролируемых государством, в целях объективного и беспристрастного информирования избирателей о политических платформах, взглядах и целях политических партий и кандидатов. Это относится ко всем формам средств массовой информации, включая радио, телевидение, газеты и такие развивающиеся формы средств массовой информации, как Интернет.

Примером этого минимального стандарта являются Параграфы 7.6 и 7.8 Копенгагенского Документа ОБСЕ 1990 года. Параграф 7.6 требует, чтобы правительство предоставило политическим партиям и организациям «необходимые юридические гарантии, позволяющие им соревноваться друг с другом на основе равенства перед законом и органами власти». Параграф 7.8 требует от правительства, 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». Законодательная база страны должна содержать эти гарантии, а также ясно сформулированную процедуру своевременного обеспечения этих гарантий до и во время выборов. Процедура выработки формулы или графика одинакового доступа и равного подхода со стороны средств массовой информации для данных выборов должны быть понятными и доступными для объективного применения.

Одним из факторов, который может обеспечить этот стандарт, является требование предоставления политическим партиям права на бесплатное время на радио и телевидении на постоянной основе, а не только на период выборов. То законодательство, которое предусматривает, что всем политическим партиям гарантируется определенное количество минут в эфире ежемесячно, может обеспечить такой подход. Во время предвыборных кампаний политическим партиям и кандидатам будет предоставлено дополнительное бесплатное эфирное время, для распространения информации о своих кандидатах.

Бесплатное эфирное время или полоса в газете в период избирательной кампании должны распределяться по формуле установленной таким образом, чтобы ее можно было применять объективным образом. Объективное применение гарантировано, если закон предусматривает, что отведенный процент времени подлежит распределению между политическими партиями и кандидатами на равной основе независимо от представительства в парламенте. Рекомендуется также, чтобы продолжительность эфирного времени, распределяемого на равной основе, была достаточной для того, чтобы дать возможность всем политическим партиям и кандидатам эффективно состязаться на выборах.

В области платной политической рекламы также должны существовать гарантии одинакового доступа и равного подхода. В области платной политической рекламы создается неравенство, если законодательная база не сможет предусмотреть, что всем политическим партиям и кандидатам будут предлагаться одни и те же коммерческие расценки на такую рекламу и, что время и место размещения рекламы будет одинаковым для всех. Альтернативой является запрещение в рамках законодательства любой платной политической рекламы. Если же платная политическая реклама разрешена, то она должна предлагаться по одинаковым коммерческим расценкам на такую рекламу и на равных для всех политических партий и кандидатов условиях, чтобы обеспечить одинаковый доступ и равный подход. Более того, платная политическая реклама не должна «скрываться» за новостями или редакционными колонками.

Вопросы равного подхода и одинакового доступа к средствам массовой информации обычно регулируются законом страны о средствах массовой или общественной информации. В некоторых случаях закон может предусматривать только общие положения о равном доступе и одинаковом подходе и при этом делегировать полномочия по толкованию особенностей его применения какому-либо административному органу, такому например, как специальная комиссия по средствам массовой информации. Независимо от того, производится ли такое регулирование на основании закона или административного акта, рекомендуется вести мониторинг средств массовой информации для обеспечения их соответствия закону. Закон и его конкретное исполнение не должны давать дополнительное преимущество какой-либо отдельной политической партии или кандидату.

Стандарт равного подхода и одинакового доступа к средствам массовой информации дискредитируется, если средства массовой информации, принадлежащие или контролируемые государством, в своих передачах новостей, политических обзорах, дискуссиях или редакционных статьях демонстрируют предпочтение одной политической партии или одному кандидату. Пристрастное освещение или отношение в государственных средствах массовой информации должны быть запрещены и от властей должны требоваться незамедлительные действия в случае любых нарушений.

В. Ограничения свободы выражения во время избирательных кампаний

Демократические выборы невозможны там, где законодательная база препятствует выступлениям и выражениям мнений во время избирательной кампании или снижает их тон. Слишком часто в странах, осуществляющих

переход к демократии, законодательство осуществляет цензуру выступлений путем наложения санкций за выступления, которые «клеветают» на другое лицо или «оскорбляют» его. Под этим лицом может подразумеваться правительство, правительственный чиновник или кандидат во время избирательной кампании. Такие положения часто встречаются в избирательных кодексах или законах о средствах массовой информации или общественной информации. Однако, эксперт при анализе законодательства должен быть особенно внимательным, поскольку такие положения встречаются и в конституционном, гражданском, уголовном и в административном кодексах.

Любой закон, регулирующий клеветнические высказывания в адрес личности или затрагивающий ее репутацию, должен являться частью применяемого гражданского законодательства. Положение о клевете в законе о выборах не оправдано и эксперт обязан это отметить. Эксперт должен также предложить внести изменения в любое положение, независимо от того, к какому юридическому источнику оно относится, которое требует лишения статуса кандидата, или предполагает тюремное заключение или денежные штрафы за «клевету» на другого кандидата или политическую партию.

Такие ограничения свободы выражения нарушает международное законодательство о правах человека. Кроме того, подобные положения обычно нарушают гарантии свободы слова, имеющиеся в конституции страны. При рассмотрении положений, которые допускают цензуру кандидатов, сторонников, прессу или средства массовой информации, исследователь должен отметить, что такие положения противоречат международным стандартам и, там, где это имеет место, собственным законам страны. Этот стандарт, однако, не относится к запретам на подстрекательские выступления, производимые преднамеренно для того, чтобы побудить других лиц к насилию.

Примером минимального стандарта в этом случае является Параграф 7.7 Копенгагенского Документа ОБСЕ. Параграф 7.7 требует, 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 взгляды и оценок, а также не мешали бы избирателям знакомиться с ними и обсуждать их...». Нормы, ограничивающие свободу слова и выражения во время политических кампаний, могут также противоречить международным соглашениям, участниками которых является данная страна. Поэтому любые ограничения свободы слова или выражения во время избирательных кампаний должны быть изучены исследователем самым тщательным образом.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ДЛЯ ЭКСПЕРТА ПО РАВНОМУ ПОДХОДУ И ОДИНАКОВОМУ ДОСТУПУ К СРЕДСТВАМ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

- **Гарантирует ли законодательная база, что все политические партии и кандидаты имеют одинаковый доступ к средствам массовой информации и равный подход со стороны средств массовой информации, принадлежащих или контролируемых государством?**

- Является ли формула одинакового доступа и равного подхода, устанавливаемая законодательной базой, справедливой, понятной и дающей возможность объективного применения?
- Гарантирует ли законодательная база свободу выражения во время избирательной кампании?

X. ФИНАНСИРОВАНИЕ И РАСХОДЫ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КАМПАНИИ

ЦЕЛЬ: Законодательная база должна гарантировать равные условия перед законом для всех политических партий и кандидатов на основе юридических норм, регулирующих вопрос финансирования и расходов избирательной кампании.

A. Государственное финансирование

Если законодательная база предусматривает государственное финансирование избирательной кампании, то это государственное финансирование должно предоставляться на основе равенства перед законом. Это не означает, что все политические партии и кандидаты должны получать избирательные фонды в равных размерах. Это означает только, что государственное финансирование должно предоставляться политическим партиям и кандидатам на основе их равенства перед законом. Если законодательная база действительно предусматривает государственное финансирование, то применимым является минимальный стандарт, описанный в предыдущей главе о равном подходе и одинаковом доступе к средствам массовой информации.

Любые положения, относящиеся к государственному финансированию, должны быть четко изложены в законе и базироваться на объективных критериях, которые не должны давать повода для их субъективного толкования исполнительной властью. Кроме того, законодательство должно предотвратить возможные злоупотребления государственными ресурсами, выделенными для целей избирательной кампании, и гарантировать, чтобы эти ресурсы использовались только в строгом соответствии с применимыми юридическими положениями. Эксперт должен тщательно рассмотреть законодательную базу и убедиться, что она не предоставляет никаких преимуществ в пользовании государственными ресурсами партиям и кандидатам, находящимся у власти. Законодательная база должна специально предусмотреть, чтобы все государственные ресурсы, используемые для целей избирательной кампании, такие как государственные средства массовой информации, здания, собственность и другие ресурсы предоставлялись всем участникам избирательного процесса на равной основе, предусмотренной законом.

B. Частное финансирование

Необходимо со всей тщательностью рассматривать любые ограничения частного финансирования политических кампаний. Любые запреты или ограничения частного финансирования могут являться нарушением права личности на свободу ассоциаций и свободу выражения. Поэтому эксперт должен тщательно рассмотреть правовые нормы, регулирующие частное финансирование

политических кампаний. Эксперт также должен отметить несовершенство законодательной базы, которая предусматривает исключительно государственное финансирование всей избирательной кампании.

Эксперт должен тщательно изучить правовые нормы, которые содержат попытку направить частное финансирование в пользу отдельных партий или кандидатов. Наиболее часто это встречается в законодательстве, которое запрещает прямые частные вложения средств в адрес политических партий или кандидатов, а вместо этого требует, чтобы такие вложения направлялись в «общественный» фонд, из которого затем частные вложения распределяются среди всех партий и кандидатов в соответствии с официальной формулой распределения. Такая норма фактически требует от частного вкладчика поддерживать «противника», хотя сам вкладчик имел намерение поддержать «друзей».

Хотя законодательная база должна позволять частное финансирование политических кампаний, допустимыми являются разумные ограничения размера частных вложений. Что считается разумным, зависит от вида выборов и факторов, характерных только для данной страны, таких как ее география, демографическая ситуация, относительная стоимость доступа к средствам массовой информации и других материалов необходимых для кампании.

Приемлемым также является ограничение *общего* размера расходов претендентов в данной избирательной кампании. Хотя юридическое обеспечение и должно разрешать избирающимся претендентам расходовать *достаточные* ресурсы, чтобы довести свои политические идеи до избирателей, нет никаких минимальных стандартов, которые предполагали бы давать претендентам возможность купить выборы.

С. Требования по отчетам и предоставлению сведений

Законные ограничения расходов на избирательную кампанию не имеют смысла без требований по отчетности и предоставлению сведений. Поэтому законодательство должно требовать от кандидатов периодических отчетов, привязанных к разумным отрезкам времени, а также отчетов о всех полученных средствах и произведенных расходах. Однако, эксперт должен реалистически подходить к требованиям по отчетности в условиях любой переходной демократии. Кроме того, вопрос любых штрафов за непредоставление или предоставление отчетности с недостоверной информацией должен быть четко прописан в законодательной базе и эти штрафы должны быть пропорциональны нарушению. Например, кандидат не должен быть дисквалифицирован из-за незначительных нарушений, допущенных в отчетности.

Законодательство должно специально назвать то агентство, которое будет ответственным за принятие и рассмотрение отчетов по полученным средствам и произведенным расходам на избирательную кампанию. Законодательство должно четко установить, где и когда такие отчеты будут доступны для проверок общественности. Закон должен также разрешить копирование отчетов по полученным средствам и произведенным расходам на избирательную кампанию с тем, чтобы они могли быть распространены среди избирателей.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ДЛЯ ЭКСПЕРТА ПО ФИНАНСИРОВАНИЮ И РАСХОДАМ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КАМПАНИИ

- Гарантирует ли законодательная база, что положения, регулирующие финансирование и расходы избирательной кампании, обеспечивают подход ко всем политическим партиям и кандидатам на основе их равенства перед законом?
- Если законодательная база предусматривает частное финансирование избирательной кампании или использование для этого государственных ресурсов, предусматривает ли оно при этом подход ко всем политическим партиям и кандидатам на основе их равенства перед законом?
- Являются ли ограничения частного финансирования избирательных кампаний разумными, четкими и обладающими возможностями для объективного применения?
- Предусматривает ли законодательная база периодическое предоставление отчетов о средствах, поступивших на ведение избирательной кампании, и их расходовании?
- Предусматривает ли законодательная база доступность для общественности отчетов о средствах, поступивших на ведение избирательной кампании, и их расходовании?

XI. НАБЛЮДАТЕЛИ

ЦЕЛЬ: Законодательная база должна предусматривать участие наблюдателей, включая местных и иностранных, а также представителей прессы, политических партий и кандидатов для обеспечения прозрачности всех избирательных процессов.

Прозрачность избирательного процесса является минимальным стандартом, необходимым для обеспечения демократических выборов. Примером такого минимального стандарта является Параграф 8 Копенгагенского Документа ОБСЕ 1990 года, который признает важность присутствия наблюдателей, как местных, так и иностранных для обеспечения прозрачности избирательного процесса. Законодательная база должна предусматривать участие наблюдателей, включая местных и иностранных, а также представителей прессы, политических партий и кандидатов, для обеспечения прозрачности всех избирательных процессов. Законодательство не должно сводить роль наблюдателей к роли агентов или представителей политических партий и кандидатов. Представители средств массовой информации и наблюдатели из неправительственных организаций играют важную роль в повышении прозрачности избирательного процесса и должны иметь право быть аккредитованными в качестве наблюдателей. Тем не менее в исключительных случаях, там где сам процесс голосования представляет серьезную опасность для избирателей, некоторые ограничения могут быть оправданными.

В зависимости от времени и возможностей исследователь должен проанализировать применяемое законодательство, регулирующее вопрос статуса

неправительственных организаций и общественных ассоциаций, дабы убедиться, что эти законы не содержат неразумных требований для получения юридического статуса, необходимого для наблюдения за избирательным процессом.

Законодательная база должна предусматривать четкие и объективные критерии для условий аккредитации наблюдателей. Законодательство должно также четко определять, какой орган государственной власти занимается аккредитацией наблюдателей, каковы требования для получения статуса наблюдателя и при каких обстоятельствах статус наблюдателя может быть отозван.

Законодательная база должна быть четкой и точной во всем, что касается прав наблюдателей. Общее положение, позволяющее наблюдателям «наблюдать за организацией выборов», является недостаточным. Закон должен предусмотреть четкие и точные положения, устанавливающие права наблюдателей проверять документы, присутствовать на заседаниях, отслеживать избирательную активность на любых уровнях и в любое время, включая подсчет голосов, а также получать на всех уровнях копии протоколов. Закон должен также установить ускоренную процедуру получения наблюдателями разъяснений в тех случаях, когда избирательная комиссия/орган отказывают наблюдателям в осуществлении их прав, включая право зарегистрироваться в качестве местного наблюдателя.

Законодательная база должна быть также четкой и точной в отношении того, что *не должен* делать местный наблюдатель, имея в виду, например, вмешательство в процесс голосования, принятие любого непосредственного участия в голосовании или подсчете голосов, попытки определить, за кого будет голосовать избиратель или за кого он проголосовал. Законодательство должно предусмотреть, что только наблюдатели bona fide должны иметь возможность осуществлять наблюдение за избирательной деятельностью. Законодательство должно поддерживать баланс между соблюдением прав наблюдателей и обеспечением порядка в организации избирательного процесса. Поэтому требования, предусматривающие особую регистрацию для наблюдения в специфических местах для голосования, могут отвечать этой специфике. Однако, эксперт должен внимательно проанализировать любые требования, которые могут быть обременительными для наблюдателей и служить цели воспрепятствовать законному наблюдению. Это особенно применимо к любым положениям, пытающимся «заткнуть рот» наблюдателям или удержать их от сообщения или публикации информации, которая была получена во время наблюдения.

Примеры модельных кодексов поведения наблюдателей включены в раздел «Модельные кодексы» в Приложении.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ДЛЯ ЭКСПЕРТА ПО НАБЛЮДАТЕЛЯМ

- **Позволяет ли законодательная база местным и иностранным наблюдателям наблюдать за всеми избирательными процессами?**
- **Позволяет ли законодательная база представителям средств массовой информации, политических партий и кандидатов наблюдать за всеми избирательными процессами?**
- **Предусматривает ли законодательная база четкие и объективные критерии по условиям аккредитации в качестве наблюдателя?**

- Насколько четко прописан в законодательной базе вопрос о том, какое правительственное учреждение аккредитует наблюдателей?
- Является ли законодательная база четкой в вопросе прав наблюдателей, а также в вопросе о том, когда и при каких обстоятельствах статус наблюдателя может быть отозван?
- Соблюдает ли законодательная база баланс между правами наблюдателей и обеспечением порядка в организации выборов?
- Имеются ли какие-либо юридические требования, которые являются обременительными для наблюдателей и направлены на создание препятствий для законных наблюдений?

XII. ПРОЦЕДУРЫ ГОЛОСОВАНИЯ

ЦЕЛЬ: Законодательная база должна гарантировать соблюдение тайны голосования, а также то, что все голоса подсчитываются и сводятся равным, справедливым и прозрачным образом.

A. Тайное голосование

Тайное голосование является минимальным стандартом для демократических выборов. Примером минимального стандарта является Параграф 7.4 Копенгагенского Документа ОБСЕ 1990 года, который требует чтобы голосование проводилось тайно.

Эксперт должен тщательно изучить положения в законодательной базе, регулирующие контроль за бюллетенями и обеспечение их защиты, а также положения, регулирующие сам процесс голосования на избирательном участке. Законодательство должно предусмотреть защиту бюллетеня и в то же время гарантировать, чтобы ни по одному отдельно взятому бюллетеню нельзя было определить, кто конкретно из избирателей сделал на нем отметку при голосовании.

Член участковой избирательной комиссии или какое-либо другое лицо не должно иметь возможность видеть бюллетень, помеченный избирателем, ни при каких обстоятельствах, за исключением подсчета голосов после закрытия избирательного участка. Очевидно, что это запрещение не касается лица, которое уполномочено в законном порядке помогать слепому избирателю или избирателю, который нуждается в помощи из за своего физического состояния. Однако, является неприемлемым, если член участковой избирательной комиссии будет распоряжаться или контролировать бюллетень избирателя перед тем, как этот бюллетень будет опущен в ящик для голосования.

Принцип тайного голосования требует, чтобы избирательное законодательство указывало на то, что тайное голосование является не только правом для избирателя, но также и его абсолютным обязательством. В этой связи самым распространенным нарушением является «семейное голосование», которое все еще является обычной практикой во многих странах ОБСЕ. Законодательство

должно четко указывать на то, что бюллетени должны отмечаться и опускаться избирателями в ящик для голосования тайно. Члены избирательных комиссий не должны ни при каких обстоятельствах допускать отклонений от принципа тайного голосования.

В. Процедуры голосования

Эксперт должен внимательно рассмотреть все процедуры, регулирующие процесс голосования. Процедуры голосования должны обеспечивать правильное установление личности избирателя, а также предусматривать наличие других механизмов для предотвращения фальсификаций или двойного голосования. Однако, процедуры голосования не должны быть громоздкими или усложненными настолько, чтобы они мешали процессу голосования. Процедуры голосования должны обеспечивать должное хранение бюллетеней и избирательной документации до, во время и после голосования.

Эксперт должен тщательно проанализировать, предусматривает ли законодательство и если предусматривает, то каким образом, другие методы голосования, такие как голосование по почте или голосование вне помещения для голосования с помощью переносных ящиков. Оба типа голосования могут быть предоставлены или избирателю, например, находящемуся за границей в командировке, или для целой группы избирателей, такой, как лица, покинувшие места постоянного проживания вследствие начала войны. Голосование с помощью переносного ящика может быть предоставлено отдельному избирателю, который не может оставить дом вследствие физической немоги, или целой группе избирателей, находящейся в больнице или лечебном учреждении. Законодательство может предусматривать специальные нормы по организации голосования военных. Эксперт должен тщательно рассмотреть все положения, касающиеся других методов голосования, и может быть удовлетворен, если имеют место соответствующие механизмы для предотвращения злоупотреблений при этих методах голосования. Эксперт должен тщательно рассмотреть законодательную базу, дабы убедиться в том, что имеют место механизмы, не дающие возможность избирателю на одних и тех же выборах одновременно воспользоваться как обычным процессом голосования, так и другими методами голосования.

Законодательная база должна запрещать присутствие на избирательных участках лиц, не имеющих на то полномочий. В частности, руководители местной исполнительной власти не должны находиться там для того, чтобы разбираться с какими-либо «трудностями», возникающими во время процесса голосования. Поэтому является полезным рекомендовать, если это уже не является предметом рассмотрения в законодательстве, недвусмысленный запрет присутствия на избирательных участках любых лиц, не имеющих на то полномочий. Может быть полезным добавить к этому, что сотрудники полиции могут войти в избирательный участок только для обычного голосования или для восстановления порядка. В последнем случае полиция может войти только по приглашению председателя участковой избирательной комиссии или его/ее заместителя и покинуть избирательный участок, как только порядок будет восстановлен.

С. Голосование с помощью переносных ящиков

Является нормальным, если избирательное законодательство предусматривает голосование с помощью переносных ящиков для физически немощных лиц или избирателей, которые не способны явиться на избирательный участок по иным уважительным причинам. Принцип удобства для избирателя, лежащий в основе голосования с помощью переносных ящиков, заслуживает поддержки. Однако, положения о голосовании с помощью переносных ящиков часто сформулированы таким образом, что становятся предметом злоупотреблений и фальсификаций.

Если законодательная база допускает голосование с помощью переносного ящика, то для эксперта представляется оправданным сделать следующие рекомендации по обеспечению целостности процесса при этом способе голосования:

- Должна быть принята процедура установления личности тех, кто будет голосовать с помощью переносного ящика, дабы предотвратить двойное голосование.
- Переносной ящик должен использоваться только в тех случаях, когда избиратель не имеет физической возможности прибыть для голосования на избирательный участок. Этот факт должен быть подтвержден избирателем, где это возможно, путем подачи в участковую избирательную комиссию письменного заявления, объясняющего, почему он не имеет физической возможности для передвижения. Заявление должно быть представлено избирателем, а участковая избирательная комиссия должна предпринять по этому заявлению необходимые действия в установленные законом сроки.
- Наблюдателям всех категорий или их представителям, в тех случаях, где их количество может быть ограничено по техническим причинам (перемещение вертолетом и т. д.), должно быть разрешено сопровождать переносной ящик для голосования.
- Должно быть формально зафиксировано число бюллетеней, выданных для использования при голосовании с помощью переносного ящика, а также число бюллетеней позднее возвращенных назад.
- Число выданных бюллетеней должно соответствовать числу заявлений о голосовании с помощью переносного ящика плюс некоторое небольшое и фиксированное число запасных бюллетеней на тот случай, если какие-то бюллетени будут испорчены избирателями при голосовании.
- Число лиц, которые воспользовались голосованием с помощью переносного ящика, должно быть внесено в протоколы избирательного участка и в последующие протоколы. Это дает возможность определить те районы, в которых число голосовавших с помощью переносных ящиков необычайно высоко, что может указывать на вероятность фальсификаций.
- По крайней мере два члена участковой избирательной комиссии должны непосредственно и совместно участвовать в организации процесса голосования при помощи переносного ящика на территории, относящейся к данному избирательному участку.

D. Голосование военнослужащих

Нормальным и приемлемым для законодательной базы является наличие специальных положений, обеспечивающих возможность для военнослужащих реализовать свои избирательные права во время несения службы. Хотя защита избирательных прав военнослужащих является вполне уместной, эти положения должны быть тщательно сформулированы, поскольку голосование военнослужащих может быть предметом для злоупотреблений.

Что касается избирателей-военнослужащих, то не является необычным, если законодательная база предусматривает создание для них специальных избирательных участков в районе расположения тех частей, которые находятся в отдаленных районах на большом расстоянии от каких-либо населенных центров. Поскольку такие нормативы могут быть неизбежными, они должны сопровождаться четко выраженными разъяснениями, что эти случаи являются исключительными, и что везде, где только возможно, военнослужащие должны голосовать на обычных гражданских избирательных участках.

В случае местных выборов военнослужащий должен, как правило, участвовать в голосовании в том избирательном округе, в котором находится место его постоянного жительства.

E. Баланс между удобством для избирателей и защитой от фальсификаций

Создание удобных условий голосования для избирателей должно быть увязано с необходимостью принятия защитных мер против фальсификаций при голосовании. Если не будут тщательно прописаны нормы, охватывающие потребности особых групп избирателей путем установления для них специальных процедур голосования, то эти нормы могут стать предметом злоупотреблений для лиц, которые будут пытаться голосовать по несколько раз, или для лиц, которые не отвечают требованиям закона для получения права на голосование по этим специальным процедурам. Поэтому такие нормы должны анализироваться особенно тщательно. Эксперт может быть удовлетворен, если законодательство предусматривает достаточные защитные механизмы для предотвращения злоупотреблений и фальсификаций в тех случаях, в которых допускаются альтернативные методы голосования.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ДЛЯ ЭКСПЕРТА ПО ПРОЦЕДУРАМ ГОЛОСОВАНИЯ

- Гарантирует ли законодательная база проведение тайного голосования?
- Требуется ли законодательная база правильного установления личности каждого избирателя перед выдачей ему бюллетеня?
- Содержит ли законодательная база достаточные защитные меры по предотвращению фальсификации и двойного голосования?
- Содержит ли законодательная база достаточные нормы по обеспечению сохранности бюллетеней и избирательных документов до, во время и после голосования?

- Предусматривает ли законодательная база альтернативные методы голосования для отдельных избирателей или для отдельных групп избирателей?
- Может ли законодательная база предотвратить возможность для одного и того же лица воспользоваться как альтернативным, так и обычным методом голосования на одних и тех же выборах?

ХIII. ПРОЗРАЧНОСТЬ ПРОЦЕССА ПОДСЧЕТА ГОЛОСОВ И СВЕДЕНИЯ РЕЗУЛЬТАТОВ

ЦЕЛЬ: Законодательная база должна обеспечивать организацию подсчета голосов избирателей и подведение окончательных итогов точно, равно, честно и открыто.

А. Общие принципы

Точный и честный подсчет голосов является краеугольным камнем демократических выборов. Примером минимального стандарта в этой области является Параграф 7.4 Копенгагенского Документа ОБСЕ 1990 года, который требует, чтобы «подсчет голосов и сообщение о нем были честными, а официальные результаты были опубликованы». Это предполагает, что подсчет голосов и подготовка сводных результатов должны происходить в присутствии наблюдателей и, что весь процесс, в ходе которого определяется победитель, должен быть полностью и всесторонне прозрачен. Законодательная база должна предусмотреть присутствие местных и иностранных наблюдателей, а также представителей прессы, политических партий и кандидатов во время процесса подсчета голосов и подготовки сводных результатов.

Законодательство должно четко определить формулу, которая будет использоваться для перехода от голосов к конкретным мандатам. Барьеры, квоты и все остальные детали избирательной формулы должны быть четко определены, а все возможности, такие, как увязки, отказы и смерть кандидата, предусмотрены. Закон должен также четко определять понятия действительного и недействительного бюллетеня. основополагающим принципом должно являться положение, по которому в том случае, если воля избирателя ясно выражена, бюллетень должен быть подсчитан. Например, если избиратель обводит кружком свой выбор вместо того, чтобы поставить крестик напротив, это не должно влиять на признание этого бюллетеня действительным. До начала голосования закон должен однозначно установить, какие бюллетени считаются действительными, и как действительные бюллетени будут преобразованы в мандаты.

В. Подсчет бюллетеней

Независимо от того, происходит ли подсчет голосов на избирательных участках или в централизованном порядке, голоса должны подсчитываться в присутствии наблюдателей. Наряду с гарантией присутствия наблюдателей при подсчете голосов, законодательная база должна предусмотреть также меры по защите в тех случаях, когда используется техника, и голоса подсчитываются способом, отличным от ручного. В законодательстве должны быть прописаны нормы,

дающие возможность проведения независимой проверки точности и надежности технических средств и программного обеспечения, применяемых при подсчете голосов. Независимо от того, используется ли ручной, механический или электронный подсчет, должны быть предусмотрены процедуры его инспекции и проверки на предмет обеспечения точности и надежности подсчета. Должны быть также прописаны нормы, позволяющие возражения против принятых процедур подсчета, включая возражения против критериев, используемых для определения действительности бюллетеней.

Законодательная база должна четко предусматривать возможность для наблюдателей снимать или получать копии всех протоколов, сводных таблиц или ведомостей. Закон должен также ясно определять, какие органы государственной власти имеют право получать эту информацию (и имеют ли они вообще право получать такую информацию) до определения результатов выборов центральной избирательной комиссией.

С. Сводные данные о результатах голосования

Законодательная база должна ясным и объективным образом прописать процедуры передачи протоколов результата подсчета голосов, бюллетеней и избирательных материалов из нижестоящих избирательных комиссий в промежуточные и вышестоящие избирательные комиссии для подготовки сводных результатов и надежной сохранности бюллетеней и других документов. Закон должен требовать, чтобы все сводные результаты предоставлялись в виде таблиц или в подобном формате, что позволит наблюдателям проследить результаты от каждого исходного места подсчета или избирательного участка вверх через все уровни суммирования до получения окончательного результата. Сводные результаты должны содержать детальную информацию, включая число использованных и неиспользованных бюллетеней, число бюллетеней, признанных недействительными, а также число голосов, поданных за каждую политическую партию или кандидата. Эта информация должна также содержать разбивку в разрезе альтернативных методов голосования, таких как голосование по почте или голосование с помощью переносного ящика для голосования. Такая степень детальности необходима наблюдателям для того, чтобы проследить ход формирования результатов и точнее определить возможные места фальсификаций, если цифры во время процесса подготовки сводных результатов были изменены незаконным образом.

Строго определенное разделение между избирательной администрацией и государственными властями важно также и в процессе сведения результатов. Избирательное законодательство должно отстаивать тот принцип, что только члены избирательных комиссий должны участвовать в процессе подготовки сводных результатов выборов. Столь же важным является и то, что гарантией соблюдения этого принципа является возможность доступа наблюдателей ко всем стадиям процесса подсчета голосов и получения сводных результатов.

D. Объявление результатов и публикация результатов голосования и сводных данных

Законодательная база должна четко предусматривать могут ли избирательные органы объявлять частичные или предварительные итоги до окончательного

определения результатов выборов. Если итоги могут быть объявлены до окончательного определения результатов выборов, то законодательство должно четко регулировать процедуру такого объявления.

Законодательная база должна предусматривать нормы о том, чтобы *все* соответствующие избирательные документы, включая избирательные протоколы, сводные таблицы и ведомости, а также решения, определяющие результаты выборов или могущие повлиять на них, были бы доступны для общественности. Такие избирательные документы должны вывешиваться в общественных местах на *всех* уровнях избирательной администрации, включая уровни участковых, районных и центральных избирательных комиссий. Детальные сводные итоговые результаты, включая результаты голосования по каждому избирательному участку, должны быть вывешены в каждой избирательной комиссии. Эти детальные сводные результаты должны быть также опубликованы в печатных органах, принадлежащих, или контролируемых государством, сразу же после того, как они будут утверждены в официальном порядке.

Фальсификация результатов может произойти достаточно легко, если законодательная база не обязывает делать достоянием общественности результаты голосования и сводные данные на всех уровнях, где производится подсчет или сведение результатов. Возможность фальсификации существует там, где от промежуточных комиссий не требуется публично вывешивать сводные ведомости и таблицы. Исследователь должен тщательно оценить юридические положения, регулирующие подсчет голосов и подготовку сводных результатов.

Е. Дата вступления в силу утвержденных результатов

Законодательная база должна четко определять даты окончательного утверждения результатов выборов, а также то, каким образом должен осуществляться процесс их окончательного утверждения, включая обнародование результатов и уведомление кандидатов об их избрании, а также о сроках вступления в должность избранных кандидатов. Кроме того, закон должен быть ясным в отношении того, какие обстоятельства требуют пересчета голосов или повторные выборы на отдельных избирательных участках или на всех участках. Закон должен быть также четким в отношении того, кто может потребовать пересчета или повторных выборов, какие конечные сроки установлены для подачи такого заявления и какие при этом должны быть соблюдены процедуры. Должны быть установлены конечные сроки для принятия решения по такому заявлению, а также определены даты и процедуры, которые будут регулировать пересчет или повторные выборы.

Законодательная база должна предусмотреть надежное хранение всех бюллетеней и избирательных документов до момента истечения конечного срока для оспаривания в законном порядке утвержденных результатов.

Ф. Исключения по соображениям личной безопасности

В экстремальных ситуациях обнародование результатов выборов на уровне избирательных участков может представлять угрозу для безопасности избирателей, живущих в этом районе. Эта возможность существует, когда выборы проводятся после гражданских конфликтов и еще сохраняется высокий уровень

напряженности. Исследователь должен быть внимателен к этому вопросу и понимать, что в экстремальных ситуациях закон может предусматривать ограниченные изъятия из принципа обнародования результатов с тем, чтобы не ставить под угрозу личную безопасность избирателей.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ДЛЯ ЭКСПЕРТА ПО ПРОЗРАЧНОСТИ ПРИ ПОДСЧЕТЕ ГОЛОСОВ И ПОДГОТОВКЕ СВОДНЫХ РЕЗУЛЬТАТОВ

- Обеспечивает ли законодательная база условия, при которых процесс подсчета голосов и подготовки сводных результатов целиком происходит в присутствии наблюдателей?
- Четко ли изложена избирательная формула по превращению полученных голосов в мандаты?
- Гарантирует ли законодательная база независимую проверку любых технических средств, программного обеспечения и других составляющих процесса подсчета голосов и получения сводных результатов там, где применяются методы подсчета, отличные от ручных?
- Требуется ли закон, чтобы все сводные данные предоставлялись в таком формате, который позволял бы наблюдателям проследить результаты голосования от каждого избирательного участка и далее через все этапы суммирования до конечных результатов?
- Требуется ли закон, чтобы сводные данные содержали подробную информацию о результатах голосования отдельно по каждому методу голосования?
- Требуется ли закон вывешивания подробных результатов голосования и опубликования их в печатных средствах массовой информации от уровня участковых избирательных комиссий до уровня Центральной избирательной комиссии?
- Четко ли закон определяет процедуры окончательного утверждения результатов голосования, извещения кандидатов об их избрании и сроках вступления в должность избранных кандидатов?
- Четко ли сформулированы все требования и соответствующие процедуры по пересчету голосов?
- Четко ли сформулированы все требования и соответствующие процедуры по повторным выборам?

XIV. ОБЕСПЕЧЕНИЕ СОБЛЮДЕНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ

ЦЕЛЬ: Законодательная база должна предусматривать эффективный механизм, гарантирующий соблюдение избирательных прав.

Законодательная база должна предусматривать эффективный механизм и средства гарантии соблюдения избирательных прав. ОБСЕ/БДИПЧ опубликовало исчерпывающие рекомендации о том, каким образом законодательство должно регулировать процесс разрешения избирательных споров. Эти опубликованные рекомендации являются исчерпывающими и исследователь должен

руководствоваться ими и обращаться к ним при рассмотрении и оценке вопроса о том, как юридическое обеспечение предполагает гарантировать соблюдение избирательных прав. В приложении имеются ссылки на эти опубликованные рекомендации.

Эксперт должен всегда иметь в виду, что защита избирательных прав является неотъемлемым элементом законодательной базы. Избирательное право относится к фундаментальным правам человека, поэтому право на защиту против нарушения избирательного права является таким же его фундаментальным правом. Вследствие этого юридическое обеспечение выборов должно устанавливать подробные и достаточные положения, защищающие избирательные права.

Законодательная база должна четко определять, кто может подавать жалобы в избирательные комиссии/органы и/или суды на нарушения в ходе избирательных кампаний. Законодательство должно предусмотреть, что каждый избиратель, кандидат или политическая партия имеют право подать жалобу в компетентную избирательную комиссию или суд, если происходит нарушение избирательных прав. Закон должен требовать, чтобы соответствующая избирательная комиссия и/или суд принимали срочное решение. Закон должен предусмотреть право на апелляцию решения в соответствующем суде, который имеет полномочия рассмотрения и вынесения окончательного решения по данному вопросу. Решение суда последней инстанции также должно выноситься в срочном порядке.

Эксперт может быть удовлетворен, если в закон включены разумные конечные сроки для рассмотрения и принятия решения по жалобам, а также для сообщения этого решения заявителю. Некоторые жалобы могут быть рассмотрены немедленно, другие в течение часов, а для рассмотрения некоторых из них потребуются дни. Конечные сроки поэтому должны иметь определенную степень гибкости, принимая во внимания уровень избирательной комиссии или суда, а также существо жалобы.

Хотя вышеуказанные принципы являются минимальными юридическими стандартами, подлежащими включению в законодательную базу, каждая страна имеет возможность гибкого подхода к определению конкретной юридической структуры той системы, которая призвана решать избирательные споры.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ДЛЯ ЭКСПЕРТА ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ

- **Предусматривает ли законодательная база эффективный механизм и средства для обеспечения избирательных прав?**
- **Четко ли законодательная база определяет, кто может подавать жалобы на нарушения избирательного законодательства, а также процедуру подачи жалоб?**
- **Предусматривает ли законодательная база право обжалования решения избирательной комиссии в суде, имеющем полномочия пересмотра и принятия окончательного решения по данному вопросу?**

- Предусматривает ли законодательная база разумные конечные сроки для подачи жалобы, ее рассмотрения и принятия по ней решения?

ПРИЛОЖЕНИЕ**I. ПЕРВИЧНЫЕ ИСТОЧНИКИ МИНИМАЛЬНЫХ СТАНДАРТОВ****A. Организация Объединенных Наций****ВСЕОБЩАЯ ДЕКЛАРАЦИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА****Статья 21**

1. Каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или посредством свободно избранных представителей.
2. Каждый человек имеет в своей стране право равного доступа к общественным услугам.
3. Воля народа должна являться основой правительства; эта воля должна выражаться в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве, путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободное голосование.

МЕЖДУНАРОДНАЯ КОНВЕНЦИЯ ПО ПОЛИТИЧЕСКИМ И ГРАЖДАНСКИМ ПРАВАМ**Статья 25**

Каждый гражданин должен иметь право и возможность без каких-либо различий, упомянутых в статье 2 и без неприемлемых ограничений:

- (а) принимать участие в решении государственных вопросов, непосредственно или через свободно избранных представителей;
- (в) избирать и быть избранным в ходе подлинных регулярных выборов на основе всеобщего и равного избирательного права, при тайном голосовании, гарантирующем свободное выражение воли избирателей;
- (с) иметь возможность участвовать в государственной службе своей страны на условиях равенства.

B. Совет Европы**ПРОТОКОЛ №1 К ЕВРОПЕЙСКОЙ КОНВЕНЦИИ ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ФУНДАМЕНТАЛЬНЫХ СВОБОД****Статья 3**

Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются проводить свободные выборы с разумной периодичностью путем тайного голосования, при условиях, которые будут обеспечивать свободное выражение мнений народа в выборе законодательных органов.

C. Организация по Безопасности и Сотрудничеству в Европе**ПАРИЖСКАЯ ХАРТИЯ ДЛЯ НОВОЙ ЕВРОПЫ – СОВЕЩАНИЕ СБСЕ НА ВЫСШЕМ УРОВНЕ (19-21 НОЯБРЯ 1990 ГОДА)****Права человека, демократия и верховенство Закона**

Демократическое правительство основывается на воле народа, выражаемой регулярно в ходе свободных и справедливых выборов.

Каждый имеет также право: (...) участвовать в свободных и справедливых выборах.

ДОКУМЕНТ КОПЕНГАГЕНСКОГО СОВЕЩАНИЯ КОНФЕРЕНЦИИ ПО ЧЕЛОВЕЧЕСКОМУ ИЗМЕРЕНИЮ СБСЕ (29 ИЮНЯ 1990 ГОДА)

- (5) Они 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:
- (5.1) - свободные выборы, проводимые через разумные промежутки времени путем тайного голосования или равноценной процедуры свободного голосования в условиях, которые обеспечивают на практике свободное выражение мнения избирателями при выборе своих представителей.
- (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 на защиту и охрану в соответствии со своими законами, своими обязательствами по международному праву в области прав человека и своими международными обязательствами свободно установленного путем волеизъявления народов демократического порядка 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 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 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 СБСЕ 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.

II. ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ИСТОЧНИКИ

Peter Harris and Ben Reilly (eds.). 1998. Democracy and Deep-Rooted Conflict: Options for Negotiators. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance. «Демократия и глубоко укоренившиеся конфликты: Выбор

для участников переговоров». Стокгольм, Международный институт демократии и содействия выборам).

Denis Petit. 2000. Resolving Election Disputes in the OSCE Area: Towards a Standard Election Dispute Monitoring System. Warsaw: Office for Democratic Institutions and Human Rights. «Решение избирательных споров в регионе ОБСЕ: к стандартной системе наблюдения за избирательными спорами». Варшава, Бюро по демократическим институтам и правам человека).

Andrew Reynolds and Ben Reilly. 1997. The International IDEA Handbook of Electoral System Design. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance. «Международный справочник IDEA по созданию избирательной системы». Стокгольм, Международный институт демократии и содействия выборам).

The ODIHR Election Observation Handbook (Fourth Edition). 1999. Warsaw: Office for Democratic Institutions and Human Rights. («Справочник БДИПЧ по наблюдению за выборами (Четвертое издание)». 1999. Варшава, Бюро по демократическим институтам и правам человека).

III. МОДЕЛЬНЫЕ КОДЕКСЫ

Кодекс поведения политических партий: ведение избирательной кампании во время демократических выборов. 1999 год. Стокгольм, Международный институт демократии и содействия выборам.

Кодекс поведения при этическом и профессиональном наблюдении за выборами. 1996 год. Стокгольм, Международный институт демократии и содействия выборам.