

АОВСЕ 25 –

**РАЗВИТИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СИСТЕМ
В ЦЕНТРАЛЬНОЙ И ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЕ С 1991 ГОДА**

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР

Жолт Солноки

РЕДАКТОРЫ

Марта Дежё

Золтан Пожар-Сэнтмиклоши

ИЗДАТЕЛЬ

Ассоциация организаторов выборов стран Европы (АОВСЕ)

Н-1088 Будапешт

ул. Ваш 6. I. 7/a

ISBN 978-963-12-6409-8

ПРОИЗВОДСТВО

Компания безопасной печати ANY

**АОВСЕ 25 –
РАЗВИТИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СИСТЕМ В
ЦЕНТРАЛЬНОЙ И ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЕ С
1991 ГОДА**



**Ассоциация организаторов выборов стран Европы
Будапешт 2016**

Содержание

Предисловие	6
Первые 25 лет – История АОВСЕ <i>Жолт Солноки</i>	7
Самые важные проекты АОВСЕ с 1991 по 2016 гг.	27
Комплексное исследование	
События и тенденции избирательных систем в последние 25 лет в государствах АОВСЕ <i>Золтан Пожар-Сэнтмиклоши</i>	32
Тематические исследования	
Азербайджан <i>Секретариат Центральной избирательной комиссии Республики Азербайджан</i>	50
Албания <i>Лефтерие Лузи</i>	61
Армения <i>Лилия Акопян</i>	78
Беларусь <i>Степан Агий</i>	93
Болгария <i>Йорданка Ганчева - Мария Мусорлиева - Камелия Нейккова - Александр Андреев</i>	102
Босния и Герцеговина <i>Суад Арнаутевич - Ирена Хаджиабдич - Ахмет Шантич</i>	116
Венгрия <i>Янош Меч</i>	128
Грузия <i>Эстер Боднар</i>	139
Казахстан <i>Марат Алдангорович Сарсембаев</i>	148
Кыргызстан <i>Абдыжапар Гапырович Бекматов</i>	159
Латвия <i>Арнис Цимдарс</i>	167

Литва	
<i>Кристина Иванаускайте-Петтинари</i>	182
Республика Македония	
<i>Люпка Гугучевска</i>	200
Республика Молдова	
<i>Корнелиу Пасат</i>	215
Польша	
<i>Юридический отдел, Национальное избирательное управление</i>	
<i>Республики Польша</i>	229
Российская Федерация	
<i>Центральная избирательная комиссия Российской Федерации</i>	239
Румыния	
<i>Ана Мария Пытру - Кристиан Петрару</i>	250
Сербия	
<i>Хельга Лиесковски</i>	258
Словакия	
<i>Ева Хмелова и др.</i>	266
Словения	
<i>Драгана Копчич</i>	276
Турция	
<i>Эстер Балог</i>	284
Украина	
<i>Центральная избирательная комиссия Украины</i>	296
Хорватия	
<i>Мая Кошч</i>	304
Черногория	
<i>Хельга Лиесковски</i>	320

УВАЖАЕМЫЕ ЧИТАТЕЛИ,

В этом году исполняется 25 лет со дня создания Ассоциации организаторов выборов стран Европы (АОВСЕ). Следуя нашей традиции, как и 5, и 10 лет тому, Ассоциация сочла целесообразным отметить эту годовщину изданием. Цель этого тома - предложить обзор общих тенденций, которые присутствовали в избирательном законодательстве и практике государств-членов АОВСЕ в течение последних 25 лет.

Основой обзора являются 24 тематических исследования, которые были подготовлены нашими коллегами, работающими в соответствующей избирательной комиссии, или бюро.

Мы обновили также главу об истории Ассоциации. Мы с гордостью замечаем, как много проектов поддерживали избирательные администрации и избирательные комиссии. Широкий спектр сотрудничества с другими заинтересованными в выборах учреждениями, и опыт, приобретенный во время миссий наблюдения, также создали ценную профессиональную основу для организаторов выборов.

По случаю юбилея, позвольте мне поблагодарить всех наших коллег за их вклад в работу Ассоциации и выразить особую благодарность тем, кто писал тематические исследования этой книги, а также тем, кто подготовил и отредактировал резюме глобальных тенденций.

Жолт Солноки
Генеральный секретарь

ПЕРВЫЕ ДВАДЦАТЬ ПЯТЬ ЛЕТ История АОВСЕ



*Жолт Солноки**

Первая пятилетка - основание 1991-1995

После развала коммунистических и социалистических режимов государства Центральной и Восточной Европы страдали от недостатка знаний в сфере администрации. Одной из самых существенных угроз ново створенных демократий региона было отсутствие постоянных избирательных структур. Ассоциация была создана с целью борьбы с вышеупомянутыми угрозами, укрепляя учреждение демократических выборов. Целью АОВСЕ было пробудить сознательность тех, которые принимают решения в странах региона по вопросам критической потребности институционализирования выборного процесса.

В 1989–1990 годах, в результате процесса демократизации в Центральной и Восточной Европе институционализировали многопартийные выборы. В странах этого региона однопартийные выборы постепенно прекратились и выборы приобрели настоящее содержание. Администраторы, включенные в подготовительные работы и в проведение выборов, как задачу своей жизни, были свидетелями этого исторического процесса. В результате вышеупомянутых действий, организаторы выборов собрались в Будапеште (Венгрия) на Симпозиуме, посвященном Избирательным Системам Стран Центральной Европы, организованном Международным Фондом Избирательных Систем (МФИС) и Венгерским Государственным Избирательным Бюро в конце июля 1991 года. Участники этого Симпозиума обсуждали проблемы достигнутого опыта в сфере политических и юридических вопросов, возникших в связи с первыми демократическими выборами, а также рассматривали технические и технологические условия, необходимые для проведения свободных выборов. Это историческое событие и привело к основанию Ассоциации организаторов выборов стран Центральной и Восточной Европы (АОВЦВЕ) в 1991 году.

Участники конференции — из намерения институционализировать сотрудничество стран региона в целях достижения свободных, честных и демократических выборов — основали АОВЦВЕ, некоммерческую организацию, независимую от политических партий и правительств. Протокол основания был подписан должностными лицами по выборам, представляющими Албанию, Болгарию, Чехословакию, Венгрию, Польшу, Румынию и Югославию, а на протяжении следующих пяти лет к этому кругу присоединились эксперты Латвии, Литвы, Македонии, Молдовы, Российской Федерации и Украины.

Основывающие Отцы АОВЦВЕ определили призвание Ассоциации следующим образом: предоставить беспартийный форум, независимый от

* Генеральный секретарь АОВСЕ

PROTOCOL

OF INTENTIONS TO ORGANIZE A REGIONAL ASSOCIATION OF ELECTORAL ADMINISTRATORS FOR CENTRAL AND EASTERN EUROPE

The election administrators of Albania, Bulgaria, Czechoslovakia, Hungary, Poland, Romania and Yugoslavia and government officials, civic education leaders, academics and others met in Budapest on 30 July – 2 August 1991, constituted as the Central European Electoral Systems Symposium, to focus on the essential elements of the democratic election process.

The Symposium participants —

- agreed in principle that a Regional Association of Electoral Administrators of Central and Eastern Europe should be organized, the membership being open to any countries in the region and the members shall enjoy the same rights;
- agreed to form an Organizing Committee of representatives of countries set forth in this Protocol and of international organizations sponsoring the Symposium, such as the Office of Free Elections of the Commission on Security and Cooperation in Europe, to establish principles and prepare organizational documents for further consideration;
- accepted the offer of the National Election Office of Hungary to serve as the Secretariat of the Organizing Committee and accepted the offer of the International Foundation for Electoral Systems to provide information resources to such Organizing Committee and Association;
- affixed their signatures hereto as evidence of their support for these actions.

Budapest
2 August 1991

народных правительств, для обмена информации между экспертами и организаторами выборов региона, охватываемого Ассоциацией; обсуждать и действовать таким путем, чтобы содействовать развитию открытых и честных выборов, с целью защиты демократии и добропорядочного управления. В соответствии с одним из самых главных соглашений, участники решили ежегодно организовать конференцию по практическим и теоретическим вопросам, связанным с выборами, для того, чтобы предоставить возможность участникам обсудить проблемы, обменяться опытом и методами работы.

В 1992-1993 гг. члены АОВЦВЕ встретились в Будапеште (Венгрия). Главной темой встречи в 1992 году была дискуссия избирательных законов разных стран и сборник этих законов на английском и русском языках. В этом же году создали Документационный Центр в Будапеште (Венгрия) и начали

его снабжение литературой. На конференции в 1993 году участники договорились сформулировать условия по отношению чистой организации выборов, а также сделали предложения членам об основании неправительственных организаций для поддержки выборов и для того, чтобы они следили за чистотой выборов. В это же время АОВЦВЕ начала переговоры с Ассоциацией Организаторов Выборов (АОВ) Великобритании, с которой Ассоциация наладила плодотворное сотрудничество. В результате этого в 1994 году Ассоциация получила возможность наблюдать за выборами депутатов Европейского Парламента в Великобритании.

В 1994 году Ассоциация организовала свою первую Ежегодную Конференцию в Украине. Собрание в Киеве подчеркнуло, что главной угрозой демократии является то, что во многих странах Центральной и Восточной Европы выборы проходят на эпизодической базе. Ассоциация поставила перед собой новую цель способствовать стабилизации избирательных процессов: поощрять создания постоянных избирательных организаций во всем регионе, а также осведомлять правительственные органы о преимуществах поддержки этих организаций в развитии избирательных систем региона.

В этом году было издано первое электронное информационное письмо под названием «Свободные Выборы». 1995 год был очень важен в жизни Ассоциации, потому что в этом году начался один из самых важных ее проектов - участие в наблюдении выборов. Ежегодную конференцию, проведенную в Венгрии, открыл президент Венгрии. На этой конференции впервые была организована выставка под названием «Использование Технических Приборов и Компьютеров на Выборах». Эта конференция сосредоточилась на использовании технологии, применяемой на выборах. С тех пор Ассоциация ежегодно организывает «Выставку Поставщиков Избирательного Оборудования и Услуг».

Подводя итоги, можно сказать, что первые пять лет были посвящены учреждению АОВЦВЕ и подтверждению необходимости такой организации.



За эти годы АОВЦВЕ основала свой Документационный Центр, собрала организаторов выборов со всего региона и укрепила свое существование. Международный Фонд Избирательных Систем поддерживал все эти процессы.

Следующая пятилетка – развитие связи и набор новых членов с региона 1996 – 2001

После консолидации своего статуса, сосредоточиваясь на международных партнерах и международное сотрудничество, Ассоциация начала укреплять свои связи и постепенно стала воплощать теорию в практику.

Начиная с 1997 года, следуя своему традиционному методу работы, Ассоциация ежегодно организовывала конференции в столицах своих государств-членов. В сентябре 1997 года представители 21 стран Центральной и Восточной Европы встретились в Российской Федерации на конференции по повышению квалификации, по поощрению «Прозрачности выборов». Центральными вопросами этой конференции являлись: организация выборов, вовлечение граждан в избирательные процессы и международная поддержка выборов. Важность этой темы подчеркивает и тот факт, что эксперты государств-членов АОВЦВЕ в конце 1997 года наблюдали за выборами местного самоуправления в Боснии-Герцеговине.

Следующую ежегодную конференцию провели в ноябре 1998 года в Вильнюсе (Литва). На этой конференции были достигнуты три главные цели. Первым достижением является принятие нового Устава Главной Ассамблеей. Главной причиной изменения Устава было введение структуры дифференциального членства, установление денежных взносов членов и введение четких правил участия в работе Ассоциации. Вторым вопросом было принятие Белоруссии в члены организации. Генеральная Ассамблея приняла заявление Белоруссии, и с 1998 года число государств-членов АОВЦВЕ





достигло 15. В это же время родилась и новая традиция; Генеральная Ассамблея основала почетное членство Ассоциации. Помимо вышеупомянутых достижений участники конференции обсудили такие важные вопросы международного избирательного права, как возможности принимать участие в выборах избирателей, у которых специальные потребности (избиратели с телесными недостатками); охрана изготовления и транспортировки избирательных бюллетеней; и наконец юридические приемы против мошенничества на выборах.

На следующей ежегодной конференции, организованной в 1999 году в Братиславе (Словакия), Генеральная Ассамблея определила четыре стратегически важных направлений, которые должны были регулировать работу Ассоциации в течении следующих пяти лет. Эти задачи были следующие: расширить участие граждан в избирательных процессах, поддерживать обмен опыта по выборам в регионе, поддержать униформальное развитие демократии во всей Европе и, наконец, усилить международную роль Ассоциации.

Самой главной задачей этого года было продвинуть процесс демократизации в Балканском регионе. Ради этой цели эксперты Ассоциации в 1991 году приняли участие в основании Ассоциации Организаторов Выборов Боснии-Герцеговины (АОВБиГ) и поддерживали ее первоначальную деятельность своими профессиональными советами. Мы были искренне рады, что в этом же году эта новая Ассоциация стала институциональным членом АОВЦВЕ. Помимо АОВБиГ, Грузия и Армения обратились с просьбой принять их в члены АОВЦВЕ. На Братиславской конференции Генеральная Ассамблея одобрила их просьбу. Следующим важным проектом Ассоциации было создание многоязычного словаря по избирательной терминологии, слова и выражения связанные с выборами сначала были собраны на пяти языках, а потом это собрание пополнилось еще шестью языками.

Кроме миссии в Боснии-Герцеговине и Косово, АОВЦВЕ послала своих специалистов на выборы в Хорватию, Российскую Федерацию, Румынию, Сербию и Украину. АОВЦВЕ была единственной неправительственной организацией, которая получила право участвовать в консорциуме, организованном, с целью наблюдения выборов в Косово, Советом Европы. АОВЦВЕ получила также возможность послать своих представителей в Соединенные Штаты Америки, так как Международный Фонд Избирательных Систем (МФИС) пригласил двух представителей Ассоциации в качестве наблюдателей на выборы президента Соединенных Штатов Америки.

В этом году мы углубили наши отношения с отделом ОБСЕ, ответственным за выборы. Целью этой деятельности было углубление отношений и обеспечение возможностей нашего участия в международных миссиях в Косово.

Для того чтобы добиться признания нашей Ассоциации в Западной Европе и в целях развития сотрудничества с международными организациями, АОВЦВЕ начало переговоры с Советом Европы. Совет Европы порекомендовал АОВЦВЕ подать заявление на статус консультативной неправительственной организации.

В 2000 году Ассоциация провела свою ежегодную конференцию в Варшаве с участием представителей 26 стран, 180 участников и 15 экспонентов. Во время конференции большим успехом пользовалась выставка, посвященная истории выборов. Взаимосвязь информационной технологии и выборов была главной темой конференции. Самые главные события на конференции были следующие: принятие Македонии и Турции в состав институционных членов и принятие изменения Устава. АОВЦВЕ подготовила проект, целью которого было собрать международный опыт в сфере финансирования избирательных кампаний. В рамках этого проекта эксперты подробно изучали законы и юридическую практику нескольких стран. Важность этой работы проявилась и в том, что она послужила основой для дальнейшей модернизации венгерских законов.

В 2000 году мы обновили веб-сайт Ассоциации, а также приняли участие, в так называемом, Ессекском проекте. Этот проект был направлен на создание электронной базы данных Центрального и Восточно Европейского региона. База данных, которая включает в себя избирательные законы и результаты выборов, стала очень необходимой, так как избирательная практика региона быстро и существенно менялась.

Исходя из деятельности Ассоциации в 2000 году, можно заключить, что после почти десятилетнего существования, АОВЦВЕ начала расцветать и развивать деятельность в качестве региональной профессиональной организации в сотрудничестве с международными организациями. В течении этих лет Ассоциация наладила близкие отношения со своими государствами-членами и всемирными организациями, занимающимися выборами.

Третья пятилетка – стабилизация 2001-2006

В этот период, Ассоциация продолжала свои проекты и наблюдательные миссии и расширила свою деятельность с международными организациями.

В течение 2001 года представители АОВЦВЕ продолжали принимать

участие в наблюдательных миссиях, например в Черногории и в Белоруссии. Белорусская миссия была первой миссией, организованной и проведенной Ассоциацией самостоятельно. По приглашению Белорусской Центральной Избирательной Комиссии АОВЦВЕ, в качестве единственной международной организации, осуществила долгосрочную наблюдательную миссию. В течении долгосрочного наблюдения делегация следила за всем избирательным процессом. На последней стадии наблюдательной миссии – параллельно с работой иных международных организаций – 61 краткосрочных наблюдателей из 11 стран, в представительстве Ассоциации. В день выборов группы, состоящие из двух наблюдателей, проверили 240 избирательных участков на территории всей Республики Белоруссии. С профессиональной точки зрения, содержание итогового доклада АОВЦВЕ полностью соответствовало докладам, подготовленным наблюдателями БДИПЧ/ОБСЕ, Совета Европы и Европейского Союза. Европейские организации положительно оценили первую миссию, которую АОВЦВЕ организовала самостоятельно.

Благодаря профессиональному признанию Ассоциации, Совет Европы предоставил ей консультативный статус. В это же время, в ноябре 2001 года, Ассоциация стала членом регионального сообщества неправительственных организаций ООН-а.

Юбилейная международная конференция 2001 года проводилась в Бриуне (Хорватия). Участники этой конференции праздновали десятилетний юбилей Ассоциации. Конференцию открыл президент Хорватской Республики. Главной темой этой конференции было финансирование избирательных кампаний. Участники выработали рекомендации по теме финансирования избирательных кампаний для государств-членов АОВЦВЕ. В честь десятилетнего юбилея, с целью представить работу и историю организации, Ассоциация подготовила компакт-диск.

В 2002 году, после юбилейного года, расширилось участие АОВЦВЕ в наблюдательных миссиях, так как Ассоциация считала это самым важным своим проектом. Ассоциация послала своих наблюдателей на выборы в следующие страны: Украина, Венгрия, Латвия и Югославия. Ассоциация была готова установить взаимоотношения с международными организациями. Кроме укрепления сотрудничества с Советом Европы, и особенно с Венецианской Комиссией, Секретариат принял участие на заседании представителей Европейского Парламента, Европейской Комиссии и Европейского Стратегического Центра, на котором участники обсуждали возможность совместной работы. В результате плодотворного сотрудничества Совет за Демократические Выборы Венецианской Комиссии предложил Ассоциации статус наблюдателя. Это решение уполномочило нас присутствовать на заседаниях Венецианской Комиссии и работать совместно с ней. Помимо этого, в 2002 году ОБСЕ подписала с АОВЦВЕ договор о сотрудничестве.

Самым главным проектом этого года было рассмотрение Конвенции о Стандартах Выборов Избирательных Прав и Свобод, представленной на Московской конференции. Реконструкция существующих избирательных стандартов в форме единого международного документа оказалась в полном соответствии с политической сущностью. Важность этого события подчеркивает и тот факт, что конференцию открыл Владимир Путин, президент Российской Федерации. На Московской конференции Ассоциация приняла в члены Федеральную Республику Югославия и Азербайджан.



По отношению главных проектов, 2002 год был очень успешным. Ассоциация подготовила и приняла Конвенцию, увеличила многоязычный словарь избирательной терминологии, разработала новый проект под названием «Firstvoter.eu» (Впервые голосующий). Целью этого проекта было создать в интернете информационный форум, для того, чтобы расширить знание молодых европейцев, о важности их участия в избирательных процессах, и голосовании. Проект состоял из трех частей. Первым шагом на пути осуществления проекта было подготовительное собрание, организованное Секретариатом Ассоциации. На этой встрече Албания, Венгрия, Литва и Швеция были представлены и участники решили продолжить проект и провести обмен впервые голосующих молодых людей. Это произошло в 2003 году.

Кроме того, Ассоциация приняла участие в разработке двух важных международных проектов. Первый проект под названием «Финансы и Политика» Ассоциация осуществила в кооперации с МФИС. Целью разработки этого проекта была проверка Базы Данных, которая включает в себя данные по обнародованию политических расходов в Венгрии и Литве. Проект предназначен развивать гласность выборов, предоставляя свободный доступ к информации о политических кампаниях и финансовом положении партий. Второй проект, разработанный по инициативе Международного Института демократии и содействия выборам (Международный ИДСВ), был Сбор Информации об Избирательном Процессе (СИИП) был предназначен представить избирательные системы всего мира и сделать их легко доступными по интернету. Этот проект – предоставляющий сравнительную информацию об избирательных системах, администрации выборов, правовых структурах, регистрации избирателей, подготовке избирателей и так далее - предоставляет своим пользователям возможность сравнить и опознать общие тенденции в сфере избирательной администрации. В соответствии с договором о проекте, подписанном Международным ИДСВ и АОВЦВЕ, Секретариат

Ассоциации собрал всю необходимую информацию, и осуществил Проект СИИП.

2003 год был также годом миссий, потому что АОВЦВЕ наблюдала за выборами в следующих странах: в Эстонии, Армении, Азербайджане, Грузии, Сербии и Черногории (три раза) и в Российской Федерации. Этот год был важным и с точки зрения сотрудничества с Советом Европы. Представители АОВЦВЕ работали в Специальной Многопротокольной Группе Специалистов по юридическим, оперативным и техническим стандартам электронного голосования, при Совете за Демократические Выборы Совета Европы (Венецианская Комиссия). В этом году Кабинет Министров (Совета Европы) заявил, что консультативный статус, полученный в 2001 году, изменится, и, начиная с 2003 года, Ассоциация преобрела статус участника Совета Европы.

В 2003 году Ассоциация посвятила свою работу анализу связи между средствами массовой информации и выборами. В течение событий, которые драматически преобразовали историю 20-ого века и важная роль, которую средства массовой информации играют в хорошо функционирующих демократических процессах, заставили нас обдумать связь, существующую между выборами и средствами массовой информации в глобальных масштабах. Принимая во внимание сферу деятельности АОВЦВЕ, более того, процесс демократизации обществ в Средней и Центральной Европы делает эту неизменно актуальную тему самой действительной и значительной в современных дискуссиях региона. Для того чтобы понять соотношение между выборами и средствами массовой информации в Средней и Центральной Европе, Секретариат АОВЦВЕ подготовил научную работу и тест по этой теме, которая являлась главной проблемой конференции, проведенной в 2003 году в Лондоне. Сам факт, что очередную ежегодную конференцию организовали в Великобритании, подтверждает наше желание и готовность



расширить деятельность АОВЦВЕ в Западной Европе и развивать тесные отношения с экспертами и организациями за пределами Центральной и Западной Европы. Эту конференцию АОВЦВЕ организовала в сотрудничестве с Избирательной Комиссией Великобритании, Ассоциацией Организаторов Выборов в Великобритании и Международным Фондом Избирательных Систем (МФИС). В этом же году Ассоциация приняла Казахстан в состав своих институционных членов.

На протяжении этого года Ассоциация продолжала свою главную деятельность, наблюдение выборов. В 2004 году АОВЦВЕ послала своих представителей в следующие страны: Грузия, Российская Федерация, Казахстан, Босния и Герцеговина и Украина (три тура). Ассоциация углубила свои отношения с такими международными организациями, как БДИПЧ/ОБСЕ, Совет Европы, Международный ИДСВ и МФИС. Кроме кооперации с международными и западноевропейскими организациями, Ассоциация расширила свою деятельность и в других регионах. Принимая во внимание политическую ситуацию, сложившуюся на Ближнем Востоке, АОВЦВЕ посчитала важным передать свой опыт и знания государствам этого региона и предложить им свою помощь. В качестве первого шага на этом пути представители АОВЦВЕ приняли участие на заседании Международной Миссии Иракских Выборов (ММИВ), организованном «Выборы Канада» при поддержке Организации Объединенных Наций, Независимой Избирательной Комиссии Ирака и Международным Фондом Избирательных Систем. Вторым шагом был наш визит в Палестину, куда мы поехали по приглашению Палестинской Избирательной Комиссии. Во время нашего пребывания в Палестине мы встретились с несколькими организаторами выборов и представителями организаций, заинтересованных в выборах, с ними мы обсудили возможности нашего будущего сотрудничества.

Ассоциация продолжала “Firstvoter.eu” (Впервые голосующий) проект, в котором началась вторая стадия. В процессе работы началась программа обмена между государствами — членами АОВЦВЕ и стран Европейского Союза. Участники программы приехали из России, Венгрии, Испании, Германии, Боснии и Герцеговины и Литвы.

В начале 2004 года Ассоциация начала издавать новый информационный бюллетень под названием «Выборы в Европе». Впервые этот бюллетень распространялся среди участников нашей ежегодной конференции в Тиране (Албания), главной темой которой было соотношение голосующих на выборах, с особенным акцентом на впервые голосующие избиратели. Избирательная Комиссия Боснии и Герцеговины присоединилась к Ассоциации на этой конференции.

Ещё в 2004 году Ассоциация приняла участие и в другом, проекте Международного ИДСВ и его региональных партнеров по изучению деятельности политических партий. Целью проекта являлось предоставление законодателям, высокопоставленным политикам и другим реформаторам основу для оценки преимуществ и недостатков их собственных систем, для того чтобы оценить возможности необходимых реформ. Эксперты Ассоциации собрали информацию о внешних и внутренних правилах, регулирующих политические партии в странах Ассоциации.

В соответствии с подписанными договорами, в 2005 году АОВЦВЕ продолжала участвовать в Международной Миссии Иракских Выборов (ММИВ). Кроме этого Ассоциация сыграла и другую важную роль на Ближнем Востоке. Эксперт по выборам на Ближнем Востоке, в качестве

представителя Фонда Афганистана и АОВЦВЕ, поехал в Афганистан наблюдать за подготовлением и проведением выборов. После этого Уполномоченный Председатель Независимой Избирательной Комиссии Афганистана посетил Венгрию с целью обсуждения возможных путей совместной работы. Для того, чтобы продолжить свое сотрудничество с Избирательной Комиссией Палестины, АОВЦВЕ вместе с Центром Панорама (Палестинская негосударственная организация) организовала семинар, на котором эксперты выборов Ассоциации и Палестины получили возможность обменяться опытом и мнениями о развитии избирательных систем, а также обсудить актуальные вопросы, связанные с выборами. В результате проведенной работы, Ассоциация опубликовала выступления участников семинара и краткие дискуссии. Этот проект был инициирован и financирован Министерством Внутренних Дел и Министерством Иностранных Дел Венгрии.

Обладая статусом наблюдателя Венецианской Комиссии, представители АОВЦВЕ приняли участие на заседании Комиссии, где была обсуждена возможность совместной организации конференции в 2007 году. Эта конференция была важным шагом в укреплении пан-европейской стороны нашей настоящей работы в сфере выборов, а также в сотрудничестве наших организаций.

На 3-ей Конференции Организации выборов мира и Заседании Генеральной Ассамблеи АОВЦВЕ, проведенных в Шиофоке (Венгрия), были представлены новые задачи Ассоциации. 3-ю Международную Конференцию Организации выборов мира (GEO) – предварительно организованную в Канаде и Мексике – провели в Венгрии. Тема этой очень важной конференции была – «Роль государственных судов в разрешении избирательных споров». Участники 3-ей Конференции Организации выборов мира предложили отметить Всемирный день выборов в каждом году, в первый четверг февраля. Главной целью праздника являлось — укрепление веры в то, что демократические процессы необратимы; уведомление общественности о новых достижениях и проблемах, связанных с разными избирательными системами; привлечение внимания парламентов, правительств, политиков и мировых лидеров на ту, очень важную роль, которую они играют в развитии демократической культуры и повышении числа избирателей, участвующих в выборах; воспитать преданность к демократическим принципам впервые–голосующих и других молодых людей.

Ежегодная юбилейная конференция и Совещание Генеральной Ассамблеи были проведены в Латвии в 2006 году. Одним из самых важных достижений конференции являлось принятие Генеральной Ассамблеей нового Устава Ассоциации и новой стратегии на 2006-2010 годы. По изменению Устава, новым названием Ассоциации является с тех пор — Ассоциация организаторов выборов стран Европы (АОВСЕ).

В 2006 году мы начали новый проект под названием «Голосованием, а не оружием» (“Non armis, sed vi suffragiorum”). Целью программы является уведомление молодежи о важности ее участия в политических процессах демократической жизни, особенно в качестве избирателей и кандидатов на выборах. Европейская Комиссия поддерживает этот проект, который состоит из нескольких оперативных задач, дополняющих друг друга, например: организация дискуссий, обмен практического опыта, публикация научных работ и создание веб-сайта. Эти задачи будут выполнены коалицией неправительственных организаций Европейского Союза. Частью этого

проекта была конференция, организованная в Будапеште в 2006 году. В результате Ассоциация издала специальный выпуск информационного бюллетеня, и до конца 2006 года планировала подготовить справочник, цель которого — расширить знание молодежи о выборах, а также повысить «гражданские качества» молодых людей (это состоит из умения мыслить критически, знание политических преимуществ, способность анализировать политические альтернативы). Этот справочник используется в качестве учебника по выборам в средних школах на уроках истории или гражданского права, а также в рамках курсов по обучению и разных тренингов.

Поскольку 2006 год отмечал 15-летие создания АОВСЕ, Ассоциация считала целесообразным отпраздновать годовщину изданием, представляющим события, произошедшие в регионе в последние 15 лет. Юбилейная книга АОВСЕ была опубликована 15-й ежегодной конференцией и заседанием Генеральной Ассамблеи, состоявшимся в Юрмале, в Латвии. В этом юбилейном издании обобщены цели 15 лет, и достигнутые результаты.

Четвертая пятилетка — новое название, новая цель 2007–2011

Наша Ассоциация начала 2007 год с новым именем и новой целью, но некоторые все же остались: миссии по наблюдению, укрепление международных отношений, издательская деятельность, информирование и сбор избирательных комиссий и сотрудничество с международными организациями. В этом году мы присутствовали на выборах в Испании, Латвии, Казахстане, Украине и в Российской Федерации. Представители, среди прочих, приняли участие на конференции Конференцию Организации выборов мира (GEO), организованной МФИС; первое заседание регионального совещания Балканских организаторов выборов.

Что касается международного сотрудничества, самым важным и значительным шагом является присоединение к Сети сведений о выборах АСЕ (ЭИС). Это — первая в истории попытка по обеспечению всемирного доступа к информационному ресурсу по выборам. В 2007 году партнеры АСЕ создали 9 региональных избирательных научно-исследовательских центров (РИНЦ) по всему миру. АОВСЕ стала ответственной РИНЦ в Европе. Наша роль, как РИНЦ заключается в поддержке связей Европейской региональной сети через интернет и посредством проведения учебных семинаров, совещаний и конференций в целях Обновления данных об избирательных системах, законах и правилах соответствующих стран; собрание материалов из нашего региона. А также обеспечение контактного пункта любой избирательной информацией, ресурсов и контактов для специалистов в регионе.

2007 год был особым в жизни Ассоциации. Ежегодная конференция АОВСЕ была организована за пределами нашего региона, в Страсбурге, второй раз. Основной темой конференции являлось «Профессиональное обучение организаторов выборов». Это было значительное событие в жизни АОВСЕ так как, в первый раз конференция была организована под новым названием, Ассоциация организаторов выборов стран Европы, и, также это был первый раз, когда мы организовали нашу ежегодную конференцию в сотрудничестве с Венецианской Комиссией в Страсбурге.

Организуя эту ежегодную конференцию, Ассоциация доказала, что заслужила новое название и новые цели.

2008 стал годом укрепления международных отношений в Европе и за пределами континента. В этом году АОВСЕ начала строить фундамент из двух основных проектов: Создание избирательного потенциала для Центральной избирательной комиссии Республики Молдова и Международный центр по избирательному обучению и исследованию. В целях укрепления международных отношений, АОВСЕ и IFE (Мексика) подписали Генеральное соглашение о сотрудничестве. Соглашение является контрактной рамкой, подписанной сроком на 4 года. Другое Генеральное соглашение о сотрудничестве было подписано между Секретариатом АОВСЕ и Центральной избирательной комиссией Косово.

В рамках проекта с ЦИК Р. Молдовы, АОВСЕ выстроила устойчивый институциональный технический потенциал и навыки для администрирования выборов и референдумов путем осуществления программ обучения для ЦИК. Секретариат организовал обучение членам Центральной избирательной комиссии Молдовы в целях создания устойчивого технического институционального потенциала и навыков для администрирования выборов и референдумов путем осуществления программ обучения для ЦИК. Эти начальные навыки и подготовки по повышению информированности, сосредоточены на избирательных системах, на взаимодействии с международными наблюдателями, на организационных и технических навыках, необходимых для администрирования выборов и референдумов, на планировании и обеспечении человеческих ресурсов для выборов, на управлении конфликтов и обработки правовых жалоб, на интерпретации закона о выборах. Окончательной проверкой смысла проекта являлось выступление сотрудников ЦИК при проведении выборов 2009 года.

Международный центр избирательного обучения и исследования был запущен совместно с Федеральным Избирательным Институтом Мексики (IFE), Высшим Избирательным Судом Мексики (TRIFE) и ПРООН. Экспериментальная программа — организованная АОВСЕ и Международным центром избирательного обучения и исследования — являлась подготовкой организаторов выборов в Боснии и Герцеговине.

Вследствие непрерывных переговоров, Секретариат АОВСЕ принял участие в экспериментальном проекте, организованном совместно с IFE-TRIFE-ПРООН.

Кроме этих двух основных, важных проектов — Ассоциация опубликовала очередной номер журнала *«Выборы в Европе»*, посвященного 16-й ежегодной конференции АОВСЕ; продолжила проект Впервые голосующих в парламенте; отметила Всемирный день выборов в более чем 10 государствах-членах, а также активно участвовала и сотрудничала с Региональным избирательным ресурсным центром для Сети сведений о выборах АСЕ.

17-я ежегодная конференция АОВСЕ была проведена в Румынии. В 2008 году ведущие демократии и эксперты по выборам со всего мира, включая старых членов ЕС и некоторых из только вступивших стран обменялись опытом, выученными уроками и обменялись идеями по избирательной демократии. Встреча была сосредоточена на обмене опыта по вопросам безопасности выборов и международного сопоставления опыта о роли правоохранительных органов в обеспечении безопасности, а также обеспечения безопасности и верности материалов голосования.

В 2009 году был запущен переработанный и обновленный веб-сайт. Новая страница содержит современную информацию о проектах Ассоциации, о запланированных конференциях, организационной структуре и партнерах.

В январе 2009 года АОВСЕ начала двухлетний проект под названием «Создание точных списков избирателей в переходных демократиях», финансируемый Фондом демократии Организации Объединенных Наций (ФДООН). Проект состоял из научного анализа законодательства регистрации избирателей и его практической реализации в Центральной и Восточной Европе. Проект направлен был на улучшение регистрации избирателей в соответствующих странах, поощряя создание твердых правовых рамок, обеспечивающих целостность регистров, предотвращения двойной регистрации, обращения внимания на группы с особыми потребностями, и позволения средств правовой защиты в случае неточности. Ежегодная конференция 2010 года (состоявшаяся в Тбилиси, Грузия) была посвящена этой теме. После конференции было издано руководство под заглавием «Как разработать точные списки избирателей».

2009 год продолжился участием в Сети сведений о выборах АСЕ. АОВСЕ, как Региональный центр АСЕ отвечает за Восточную и Центральную Европу, а в 2009 году Ассоциация стала «Ассоциированным членом» Сети сведений о выборах АСЕ.

В этом году мы продолжили наши постоянные проекты, такие как участие в миссиях по наблюдению за выборами; празднование Всемирного дня выборов, голосующие впервые в Парламенте, и публикацию очередного номера журнала «Выборы в Европе». В 2009 году ежегодное издание Ассоциации было обновлено и стало более профессиональным и более актуальным.



С другой стороны, в некоторые проекты были внесены поправки. Так например, обновилось европейское средство VoteMatch в Венгрии: Компас избирателей. В 2009 году Ассоциация создала Венгерский компас избирателей на венгерском и английском языках для выборов в европарламент. Этот компас функционировал хорошо. Сайт посетило более 4500 избирателей в течение 2-х месяцев. В ноябре 2009 года Секретариат начал процесс создания нового Компаса избирателей для апрельских выборов. На этот раз Компас был очень успешным, и первый среди подобных инициатив в стране: с момента своего начала он имел более чем 29 000 посетителей.



Второй проект, осуществленный в 2009 году, являлся экспериментальным проектом для членов Государственной избирательной комиссии Македонии в рамках сотрудничества IFE-АОВСЕ. Этот семинар был реализован в сотрудничестве с IFE, TRIFE, ПРООН Мексики и АОВСЕ.

2010 был активным годом в жизни Ассоциации. Кроме ежегодной конференции, АОВСЕ выполнила и свои постоянные проекты, такие как выпуск журнала «Выборы в Европе».

В 2011 году 7-й выпуск «Выборы в Европе» был сосредоточен на основных темах 20-й юбилейной конференции. Он был направлен на сбор статей по исследованию статуса независимости органов управления выборами, их важности, и связанных с ними вопросов. Некоторые проекты по образованию молодых избирателей продолжались: например Впервые голосующие в парламенте, участие голосующих впервые студентов на Всемирном дне выборов и фестиваля Sziget (молодежный фестиваль Остров). Активная деятельность в качестве Регионального Центра избирательного ресурса Сети сведений о выборах АСЕ по-прежнему относится к основным целям.

В 2011 году АОВСЕ сделала вклад во всемирное исследование финансирования политических партий, заполнив кабинетные исследования в отношении 19 стран АОВСЕ. Таким образом, АОВСЕ способствовала точными данными, включенными в базу данных Международного ИДСВ по финансированию политических партий, который является ведущим сравнительным информационным ресурсом о регулировании политических партий и финансировании избирательных кампаний во всем мире.

20 лет прошло с 1991 года — основания АОВЦВЕ — и к 2011 году, АОВСЕ насчитывает 24 государства-члены из европейского региона. В 2011 году организация отметила свое 20-летие конференцией, организованной в стране-основателе Ассоциации: в Венгрии.

Профессиональная тема юбилейной конференции была «Независимость органов управления выборами», которая была обсуждена во многих аспектах

избирательными специалистами, прибывшими из более чем 40 стран мира.

Участники конференции (более 160 избирательных специалистов) подтвердили свою приверженности к свободным, беспристрастным и справедливым выборам в декларации. Они также установили, что ОУВ пришлось столкнуться с большим количеством вызовов в течение последних 20 лет, и эти задачи были направлены их независимости и беспристрастности, тем не менее они смогли их преодолеть. Применение международных профессиональных стандартов, соответствующих и регулярных тренировок персонала, а также хорошие отношения со средствами массовой информации, с гражданами и другими заинтересованными сторонами выборов также играют ключевую роль в обеспечении независимости органов управления выборами.

Генеральная Ассамблея АОВСЕ приняла новую стратегию Ассоциации, которая подчеркивала подобострастие свободным и прозрачным выборам и цели обеспечения соответствующих тренингов избирательным специалистам. Генеральная Ассамблея приняла отставку Генерального секретаря д-ра Золтана Тота, который руководил Ассоциацией с момента ее основания. Генеральная Ассамблея избрала Жолта Солноки в качестве нового Генерального секретаря, который работал в качестве директора операций АОВСЕ до сих пор.

Еще в 2011 году АОВСЕ реализовала первую региональную программу BRIDGE. Реализация всей программы стала возможной благодаря субрегиональному гранту МФИС и дополнительному донорству ПРООН.

В рамках этой программы 3 мероприятия были проведены в Европейском и СНГ регионах, и еще один семинар-демонстрация был проведен в Вене, Австрия.

В 5-дневный семинар основных модулей BRIDGE с акцентом на стратегическое и финансовое планирование состоялся в Будапеште, Венгрия. Этот семинар, прежде всего, стремился представить методологию BRIDGE для представителей ОУВ; следовательно он служил в качестве вступительного тренинга перед нашим тренингом для посредников тренингов, который был проведен в ноябре 2011 года.

Региональный тренинг для посредников (TtF) в Будапеште, Венгрия в период с 21 ноября по 3 декабря 2011 года был первым тренингом посредников BRIDGE в Центральной и Восточной Европе и, следовательно, имеет огромное значение с точки зрения внедрения BRIDGE в качестве инструмента наращивания потенциала в регионе. Реализованный АОВСЕ тренинг был вторым этапом 10-ти месячной программы при поддержке МФИС и ПРООН.

Семинар-демонстрация, организованный 3-4 мая в Вене, Австрия, был самым первым, который поставил целью объединение избирательных специалистов со всей Европы. Так как методология BRIDGE не так широко известна в Европе, Ассоциация организаторов выборов стран Европы (АОВСЕ) решила взять на себя ведущую роль в демонстрации методологии при поддержке ОБСЕ/БДИПЧ и E-Voting.CC.

В 2011 году в отношениях партнерства, мы принимали участие в различных мероприятиях, проводимых Азиатской избирательной ассоциацией, ОБСЕ/БДИПЧ, Центральной избирательной комиссией Грузии и Центральной избирательной комиссией Российской Федерации.

Пятая пятилетка – Сотрудничество 2012-2016

В 2012 году Ассоциация провела свою 21-ю ежегодную конференцию в Сараево, Босния и Герцеговина. Профессиональная тема конференции была «Участие уязвимых групп в избирательных процессах: меньшинства и инвалиды». Сосредоточив внимание на вопросы, касающиеся права избирать и быть избранными лиц, принадлежащих к этим специальным группам общества, участники имели возможность обсудить каждый аспект этой темы от общего вопроса о равном избирательном праве до более технических вопросов, таких как трудности в создании доступных избирательных материалов. Обсуждение 145-ти избирательных профессионалов из 45-ти стран было вдохновлено презентациями сотрудников избирательных органов, специалистов международных организаций и ученых, которые поделились своим опытом, как с теоретической, так с практической точки зрения.

Участник конференции, укрепили, что обеспечение участия уязвимых групп в политической жизни и, особенно, на выборах на равном уровне с другими, а также в связи с международными документами по правам человека, является основным требованием в демократических государствах, и его обеспечение является общей ответственностью каждого из заинтересованных сторон избирательного процесса, так создателей законов, органов управления выборами, политических партий, средств массовой информации и избирателей. Найти лучшие решения, сотрудничество с организациями меньшинств, и с организациями инвалидов неизбежно.

Еще в 2012 году международный семинар по проведению выборов и правосудию был проведен для Постоянного избирательного ведомства Румынии в Мехико, в качестве следующего шага соглашения о сотрудничестве между IFE, TRIFE и АОВСЕ.

Тренинг был совместно организован IFE и ПРООН в Мексике, и АОВСЕ.

Как продолжение сотрудничества Секретариата и ЦИК Косово, между 24 и 28 октября 2011 года избирательные эксперты ЦИК Косово участвовали в тренинге с акцентом на передовую практику подготовки списков избирателей.

В этом году Генеральный секретарь посетил Руководителя БДИПЧ для обсуждения продолжения сотрудничества между двумя организациями.



Возможный способ следить за различными отчетами миссий наблюдений был также обсужден. Что касается этого вопроса, Руководителя БДИПЧ подчеркнул важность роли экспертов АОВСЕ.

В рамках программы стажировки по избирательной администрации руководящейся Международным советом по избирательному образованию (International Electoral Education Council) и Creative Associates International, Inc., семь аспирантов иранской национальности приняли участие в однедельной учебной поездке в Будапешт. Участники слушали доклады о деятельности АОВСЕ и получили введение в международно признанные избирательные политики и практики.

В 2012 году мы участвовали в миссиях по наблюдению в Армении и Российской Федерации.

В 2013 году, после 2000 года, Польша получила Председательство АОВСЕ в очередной раз. 22-я ежегодная конференция и заседание Генеральной Ассамблеи АОВСЕ состоялись в Варшаве, Польша, соорганизаторами которых были Национальная избирательная комиссия и Национальное избирательное бюро Польши. Тема конференции была «Роль информационных и коммуникационных технологий и социальных медиа на выборах». Тема включала в себя две подтемы а именно «Развитие технологий в избирательном процессе с 2000 года» и «Вызовы развития социальных медиа в избирательных вопросах». Обсуждение, с участием 155 избирательных специалистов из 40 стран мира, было вдохновлено выступлениями национальных избирательных органов, специалистов международных организаций, и ученых, которые поделились своим опытом как с теоретической, так с практической точки зрения. Основные выводы трехдневной конференции были обобщены в Варшавской Декларации, которая призывает страны принять ряд мер в области использования ИКТ и социальных медиа.

Также в 2013 году, при поддержке МФИС, Секретариат АОВСЕ осуществил проект стратегического планирования, с участием представителей членов Ассоциации. Цель проекта заключалась в повышении потенциала стратегического планирования АОВСЕ и улучшении способности организации для удовлетворения меняющихся потребностей ее членов, достижении соответствующих услуг, а также повышении необходимых средств для процветания в качестве профессиональной ассоциации.

В результате этого процесса, Генеральная Ассамблея на заседании 13 сентября приняла новый стратегический план АОВСЕ на период 2014-2018 гг. и объявила новые политики по конфиденциальности, закупкам, социальных медиа, рекрутированию кадров, приеме подарков и спонсорстве.

Генеральная Ассамблея также приняла заявление Центральной избирательной комиссии Кыргызстана стать новым Институциональным Членом АОВСЕ.

На заседании Генеральной Ассамблеи был избран новый Исполнительный Совет на последующие три года.

Генеральная Ассамблея поддержала почетное членство Владимира Шаповала, бывшего Председателя Центральной избирательной комиссии Украины, доктора Леонардо Вальдеса, Президента советника Федерального избирательного института Мексики и Зураба Харатишвили, бывшего Председателя Центральной избирательной комиссии Грузии.

В конце года, в рамках соглашения с Федеральным институтом по выборам Мексики, АОВСЕ предложила международный специализированный курс для своих членов с целью обмена знаниями, обмена опытом и определения процедур



и практики. 19 избирательных экспертов со всего мира приняли участие на курсе и среди них Грузия, Литва, Молдова, Российская Федерация и Румыния представляли Членов АОВСЕ. Пятидневный курс был сосредоточен на двух темах: избирательные системы и передача результатов.

В этом году АОВСЕ была представлена во многих международных событиях, связанных с выборами, в том числе на международной конференции по правам человека инвалидов на Балканах и в Турции и международной конференции Организации выборов мира (GEO), а также на Учредительной ассамблее Ассоциации избирательных органов мира, которая была проведена в Сеуле, Республика Корея.

В 2013 году Постоянное избирательное ведомство Румынии получило Председательство АОВСЕ и организовало успешную ежегодную конференцию в Румынии после 2008 года в очередной раз.

Темы конференции были «Участие женщин в избирательном процессе и общественной жизни» и «Планирование всеобщих выборов». В рамках конференции Постоянное избирательное ведомство Румынии также праздновало свое 10-летие. В обсуждении приняли участие 160 избирательных специалистов из 47 стран. Среди них были представители органов управления выборов, специалисты международных организаций и ученые, которые имеют опыт как с теоретической, так практической точек зрения. Основные выводы трехдневной конференции были обобщены в Бухарестской декларации, которая призывает страны принять ряд мер в области участия женщин и планирования выборов.

В этом году мы сделали вклад в несколько международных мероприятий:

- Неформальное заседание экспертной оценки проекта Агентства основных прав ЕС «Индикаторы участия инвалидов в политической жизни»
- Семинар по участию женщин на выборах, организованный ПИВ Румынии в Брашове
- Совместный Тематический семинар Европейской комиссии и ПРООН в Иордании
- Международная конференция «Избирательные процессы в странах СНГ», организованной Межпарламентской Ассамблеей государств-

членов СНГ в сотрудничестве с Национальным Собранием Республики Беларусь и Исполкомом СНГ

В 2014 году мы направили наблюдателей на выборы, проводившиеся в Эквадоре, Грузии, Украине и Молдове.

В 2015 году Центральная избирательная комиссия Республики Молдова председательствовала в АОВСЕ. 24-я ежегодная конференция и заседания Генеральной Ассамблеи АОВСЕ были проведены в Кишиневе, Республика Молдова.

Темами конференции были «Непрерывная подготовка участников избирательного процесса» и «Равенство избирателей, равенство голосов». Обсуждение 150 избирательных специалистов из 37 стран, включая представителей органов управления выборами, специалистов международных организаций и ученых, послужило основой для ознакомления с опытом как с теоретической, так с практической точки зрения.

Во время конференции Генеральная Ассамблея поддержала почетное членство г-на Казимежа В. Чаплички (бывшего Руководителя Национального избирательного бюро Польши) и приняла заявку нового ассоциированного институционального члена АОВСЕ: Фиджийского избирательного бюро (ФЕО). На основании решения Генеральной Ассамблеи от имени Ассоциации Председатель и Генеральный секретарь подписали Меморандум о взаимопонимании с Ассоциацией органов управления выборами арабских государств. АОВСЕ оказывала помощь в подготовке и запуске этой новой региональной организации и планирует совместные проекты для улучшения свободных и справедливых выборов в Арабском регионе.

В 2015 году мы способствовали различным событиям, связанным с выборами:

- Семинар МФИС по мониторингу и оценке тренинговых подразделений ОУВ, 11-13 марта, Прага, Чешская Республика
- Международная конференция «Общие Выборы 2014 – Уроки», 20-21 марта, Теслич, Босния и Герцеговина
- 12-я Европейская конференция Органов управления выборами, 30-31 марта, Брюссель, Бельгия
- Конференция отменения 25-летия первых демократических выборов в Чехословакии после падения коммунизма, 8-9 июня, Прага, Чешская Республика

В течение года мы наблюдали за выборами в Кыргызской Республике, Польше и Украине.

В 2016 году, по случаю 25-й годовщины АОВСЕ, избирательные эксперты, члены органов управления выборами, ученые, члены Ассоциации, а также представители СМИ собрались в Будапеште, чтобы принять участие в круглом столе на тему «АОВСЕ25 - Европейское сотрудничество для свободных и справедливых выборов». Дискуссия была проведена Жолтом Солноки, Генеральным секретарем АОВСЕ, который анализировал события в избирательных процессах с 1991 года с участием экспертов, а также представителей, тесно связанных с Ассоциацией с момента ее основания. Были подняты такие важные вопросы, как новые технологии голосования и участие женщин в процессах голосования, а также участники обратили внимание на возможное будущее развитие в сфере выборов.

И в 2016 году, после 2003 года, семья АОВСЕ вернулась в Тирану, чтобы отпраздновать 25-летие Ассоциации! Мы надеемся, что история будет продолжаться!...

Главные проекты АОВСЕ в период с 1991 по 2016 гг.

Ежегодные конференции



БУДАПЕШТ, ВЕНГРИЯ
КИЕВ, УКРАИНА
ШИОФОК, ВЕНГРИЯ
МОСКВА, РОССИЙСКАЯ
ФЕДЕРАЦИЯ
ВИЛЬНЮС, ЛИТВА
БРАТИСЛАВА, СЛОВАКИЯ
ВАРШАВА, ПОЛЬША
БРИОНИ, ХОРВАТИЯ
ЛОНДОН,
ВЕЛИКОБРИТАНИЯ
ТИРАНА, АЛБАНИЯ
ЮРМАЛА, ЛАТВИЯ
СТРАСБУРГ, ФРАНЦИЯ
КОНСТАНЦА, РУМЫНИЯ
ЕРЕВАН, АРМЕНИЯ
ТБИЛИСИ, ГРУЗИЯ
САРАЕВО, БОСНИЯ И
ГЕРЦЕГОВИНА
БУХАРЕСТ, РУМЫНИЯ
КИШИНЕВ, МОЛДОВА

Участие в миссиях по наблюдению за выборами

КАЗАХСТАН
КОСОВО
ЛАТВИЯ
ЧЕРНОГОРИЯ
РУМЫНИЯ
РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
СЕРБИЯ
ИСПАНИЯ
УКРАИНА
СОЕДИНЕННЫЕ ШТАТЫ АМЕРИКИ

АФГАНИСТАН
АРМЕНИЯ
АЗЕРБАЙДЖАН
БЕЛАРУСЬ
БОСНИЯ И ГЕРЦЕГОВИНА
ХОРВАТИЯ
ЭКВАДОР
ГРУЗИЯ
ВЕЛИКОБРИТАНИЯ
ВЕНГРИЯ

Центр информационного обслуживания

В Центре информационного обслуживания АОВСЕ, основанном в 1992 году в Будапеште, хранится более тысячи книг на тему выборов и других материалов.



Составление достоверных списков избирателей в молодых демократических странах

АОВСЕ считает, что точные списки избирателей играют важную роль в развитии и поддержке целостности демократических выборов, в результате чего в 2010-2011 гг. при поддержке Фонда демократии Организации Объединенных Наций (UNDEF) был реализован двухлетний проект, направленный на изучение, анализ и представление региональных методов, опыта и проблем в области регистрации избирателей. В результате в свет вышло руководство, призванное оказывать поддержку органам управления выборами, законодательным органам и другим участникам избирательного процесса.



Проекты для молодых избирателей

www.firstvoter.org

Информационный форум, доступный на английском, венгерском и русском языках. Веб-сайт был запущен для расширения познаний европейской молодежи в вопросах выборов и голосования. www.firstvoter.org теперь имеет информационную платформу с внутренней системой связи. В будущем мы планируем продолжить работу по усовершенствованию нашей веб-страницы.

Посещение Парламента избирателями, голосующими впервые

Проект являлся прекрасной возможностью не только увидеть здание Парламента Венгрии, но и узнать и задать вопросы об избирательном процессе. Посетители могли посмотреть фильм об истории выборов и современной избирательной системе, а также получили DVD о национальных символах.

„Non armis, sed vi suffragiorum”

Целью данного проекта было разъяснить молодежи важность участия в политических процессах демократической жизни, и в частности пользования правом голоса и правом баллотироваться в кандидаты на выборах. В проект «*Non armis, sed vi suffragiorum*» («Голосованием, а не оружием...»), который был осуществлен при поддержке Европейской комиссии, вошли различные планы деятельности, как, например, обсуждение, обмен практическим опытом, управление веб-сайтом, публикация трудов. В итоге было издано пособие для обучения избирателей с приложением на компакт-диске, содержащем интерактивный учебный материал.



Continuous training of electoral stakeholders
Equality of voters, equality of votes

Непрерывная подготовка участников избирательного процесса
Равенство избирателей, равенство голосов

In focus: Republic of Moldova

В фокусе: Республика Молдова

Выборы в Европе

Первый выпуск журнала АОВСЕ вышел в 2004 году на английском и русском языке. Журнал раздавался участникам нашей ежегодной конференции в Тиране, Албания, главной темой которой была «Явка избирателей с должным вниманием к избирателям, голосующим впервые». С 2004 года журнал издается ежегодно, став неотъемлемой частью деятельности Ассоциации.

Всемирный день выборов

С 14 по 17 сентября 2005 года в Венгрии прошла Всемирная конференция организаторов выборов, в которой приняли участие эксперты со всего мира. Участники выступили с инициативой о проведении ежегодного «Всемирного дня выборов» в первый четверг февраля.

Целью дня выборов являются:

- укрепить веру в необратимость демократических процессов;
- информировать общественность о новых достижениях и проблемах, связанных с различными видами избирательных систем;
- обратить внимание парламентов, правительств, политических деятелей и мировых лидеров на значимость их лидирующей роли, которую они играют в пропаганде культуры демократии и высокого уровня участия в выборах;
- помочь избирателям, голосующим впервые, а также молодому поколению избирателей стать приверженцем демократических ценностей.





Проекты, нацеленные на оказание помощи работе ОУВ.

- Многоязычный словарь избирательной терминологии
- Конвенция о стандартах выборов, избирательных прав и свобод
- Вклад в Электоральную информационную библиотеку ACE
- Составление достоверных списков избирателей в молодых демократических странах
- Финансы и политические проекты
- Европейский VoteMatch
- Вклад в сбор данных об избирательных процессах
- Выставка поставщиков избирательного оборудования и услуг
- Презентация-семинар BRIDGE по вопросам голосования за рубежом
- Содействие доступу к избирательным процессам людей с ограниченными возможностями
- Семинар по оценке выборов в Европарламент

Наращивание потенциала национальных и региональных избирательных организаций

- 1999 г.: Ассоциация лиц, ответственных за организацию и проведение выборов в Боснии и Герцеговине
- 2003 г.: Международная миссия по выборам в Ираке
- 2003 г.: Палестинская избирательная комиссия
- 2008 г.: Центральная избирательная комиссия Республики Молдова
- 2006 г.: Палестина, Ассоциация, сотрудничающая с Центром «Панорама» (палестинская НПО), организовала в Рамалле семинар для АОВСЕ и палестинских экспертов по выборам

СОБЫТИЯ И ТЕНДЕНЦИИ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СИСТЕМ В ПОСЛЕДНИЕ 25 ЛЕТ В ГОСУДАРСТВАХ АОВСЕ

Золтан Пожар-Сэнтмиклоши*

ВВЕДЕНИЕ

Общая цель

Цель этого исследования заключается в том, чтобы предложить обзор *общих тенденций*, которые произошли в *избирательном законодательстве и практике государств - членов АОВСЕ* за последние 25 лет. Поскольку у выборов имеется много, очень разных аспектов, для того чтобы получить последовательный анализ, необходимо заранее сделать выбор тем, рассматриваемых в этой связи. Соответственно, редакционный совет решил сосредоточить внимание на следующих темах: а) общие особенности национальных выборов, б) история соответствующего избирательного законодательства, в) деятельность органов управления выборами и г) гарантии свободных и справедливых выборов. Кроме того, наше исследование было ограничено по временному промежутку, сосредоточив внимание на периоде между 1991-2016 годами – «активные» годы АОВСЕ по настоящее время, а также в масштабе, так как мы рассмотрели только парламентские¹ и президентские выборы.

Мы считаем, что, делая упор на эти темы, можно получить *общее представление о тенденциях, связанных с национальными выборами* в исследуемый период, как со стороны заинтересованных сторон, так и точки зрения граждан, что может способствовать будущему развитию избирательных систем.

Методология

Редакционный Совет попросил членов АОВСЕ подготовить анализ структуры на основе четырех вышеупомянутых тем. Из-за необходимости ограничения размера, эти анализы разумеется не могут быть всеобъемлющими, скорее дают возможность авторам *выделить наиболее важные аспекты*, касающиеся рассматриваемых тем. Соответственно, каждый анализ – все из них являются ценным вкладом - подчеркивает различные *аспекты*, относящиеся к особенностям данной избирательной системы.

В издании этого тома мы сосредоточили внимание на *общих тенденциях, которые являются общими во всех государствах членах АОВСЕ* или в значительном большинстве из них. Кроме того, мы выделили темы, которые в

* Эксперт АОВСЕ

¹ Под *парламентскими выборами* далее мы понимаем федеральные выборы в Государственную Думу в случае Российской Федерации и выборы в палату представителей Парламентской Ассамблеи Боснии и Герцеговины.

настоящее время являются типичными для меньшинства государств-членов, но могут рассматриваться как *прогрессивные элементы*, которые в будущем могут играть роль наилучшей практики путем укрепления демократических ценностей, лежащих в основе выборов и возможности осуществления прав граждан.

Результаты этого исследования строятся на основе четырех основных анализов стран. Там, где это возможно, результаты сравниваются с основными положениями соответствующих международных документов, связанных с проведением выборов. Однако важно отметить, что *общие выводы не являются всеобъемлющими*, поскольку – из-за особенностей проекта – они не основаны на эмпирических данных и подробном контекстуальном анализе.

Соответствующие сходства и различия между государствами-членами АОВСЕ

Семья АОВСЕ разнообразна, однако существуют значительные сходства между государствами с учетом их исторического и социального происхождения. Эти элементы, а также обстоятельство, относящиеся к интернационализации экономической и социальной жизни, развитие цифровой эры, оказывают воздействие на избирательные системы. С другой стороны, каждая страна имеет свои особенности, касающиеся конституционных традиций, форм правления, федеральной или унитарной структуры государства, однопалатной или двухпалатной структуры законодательной власти, размеров страны, наличия больших групп национальных меньшинств или общин граждан, проживающих за рубежом и т. д., которые образуют важные рамки для институционального и основного планирования выборов.

Следующие элементы можно рассматривать как *значительное сходство*, которое может оказывать влияние на законодательство и практику, касающиеся национальных выборов в случае государств АОВСЕ:

- Почти всем странам² нужно было перестроить их конституционную систему после 1990 года (или позже). В большинстве случаев новые конституции были приняты даже в начале девяностых годов.³
- Каждая страна ввела новые избирательные системы на всех уровнях представительства (национальных и местных).
- Партийный плюрализм начал функционировать (или продолжал действовать и после долгой паузы) в каждой стране после 1990 года.
- Поэтому каждая страна ратифицировала соответствующие международные и региональные договоры по правам человека, таким образом, разделяя приверженность демократическим ценностям и всеобщему, равному, свободному, тайному и прямому избирательному праву.⁴
- В каждой стране действует республиканская форма, так как главой государства является президент, избираемый непосредственно или национальным парламентом.

² Турция может рассматриваться как исключение в этом отношении и в смежных вопросах.

³ Есть также другие исключения в этом отношении: Латвия восстановила свою Конституцию от 1922 года в 1991 году, в то время как Венгрия приняла свой новый основной закон в 2011 году.

⁴ Среди прочих соответствующих документов см. *Кодекс надлежащей практики в избирательных вопросах*, принятый Европейской комиссией за демократию через право (Венецианская комиссия) (мнение № 190/2002).

- В первые годы каждая страна столкнулась с проблемой, связанной с отсутствием постоянных избирательных органов, таким образом, отсутствием ответственности и опыта для регулярной организации выборов.
- С самого начала каждая страна играет активную роль в международном сотрудничестве, связанном с проведением выборов.

ТЕНДЕНЦИИ, СВЯЗАННЫЕ С РАЗРАБОТКОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СИСТЕМ

Парламентские выборы

Выдвижение кандидатов

В подавляющем большинстве государства-члены АОВСЕ могут выдвигать кандидатов от партий или отдельных кандидатов.⁵ В некоторых странах – наряду с политическими партиями – выдвигать кандидатов могут также социально-политические организации (Молдова) и группы лиц (Хорватия, Грузия, Македония, Черногория, Сербия и трудовые коллективы в случае Беларуси).

Наиболее распространенным требованием для выдвижения в кандидаты является *сбор установленного количества подписей избирателей*. Однако в случае положений некоторых стран, те политические силы, которые уже находятся у власти, рассматриваются как приоритетные в этом отношении. В Албании, находящиеся у власти депутаты, не обязаны собирать подписей в поддержку своих кандидатур, в то время как в Словении, находящиеся у власти депутаты, также могут выдвигать кандидатов. В Грузии выдвигающие организации, которые получили определенный процент голосов на последних выборах, должны собрать меньше подписей, чем другие партии.

Избирательные залоги по-прежнему редко используются в государствах АОВСЕ вместо сбора подписей поддержки: в этой связи можно упомянуть Латвию и Словакию, а также Турцию в случае индивидуальных кандидатов. В Литве это дополнительное требование наряду с поддерживающими подписями.

Избирательные пороги

Общей законодательной техникой является предписание избирательных порогов, с тем чтобы обеспечить мандаты только для тех кандидатов, которые получают поддержку значительной доли избирателей. В случае одномандатных округов (как мажоритарный элемент выборов) типичным требованием в этом отношении является получение большинства голосов в первом туре и относительное большинство во втором туре. Что касается избирательных списков (как пропорциональный элемент выборов), для получения мандатов предусматривается поддержка *в среднем 3-6% голосов*. В Албании, Черногории и Словакии этот порог составляет 3%, в Словении 4%, в Армении, Хорватии, Грузии, Венгрии, Латвии, Литвы, Польше, Российской Федерации, Сербии и Украине 5%, в то время как в Молдове 6%. Порог 10%, используемый в Турции

⁵ Латвия может рассматриваться как исключение в этом отношении, так как подавать списки кандидатов могут только зарегистрированные политические партии или союзы политических партий.

является необычным в этом отношении. Важно также отметить, что частая смена избирательных порогов может⁶ негативно повлиять на справедливость избирательной кампании.

Избирательные системы

Как мажоритарная, так и пропорциональная и смешанная избирательные системы являются соответствующими методами для создания национальных парламентов, в то же самое время, вызывая различное влияние на формирование правительств и адекватное представительство предпочтений избирателей. В государствах-членах АОВСЕ присутствуют различные их формы. Однако подавляющее большинство стран имеет пропорциональную систему и меньшая доля смешанную систему (Армения, Грузия, Венгрия, Литва, Украина). В этой связи мажоритарная система, используемая в Беларуси может рассматриваться в качестве исключения. Кроме того, может быть обнаружен *тренд* перехода от мажоритарных систем к пропорциональным (Албания, Казахстан, Молдова) и смешанным системам (Македония, Украина) и из смешанных систем к пропорциональной системе (Армения, Болгария, Хорватия, Македония).

Преференциальные голоса

Некоторые из избирательных систем (Латвия, Словакия, Словения, Хорватия) применяют преференциальные голоса или возможность рейтинга кандидатов (Литва). В обоих случаях избиратели имеют возможность пометить имена тех кандидатов в списке, за которых они предпочитают голосовать. В соответствии с данными нормативными положениями, *предпочтения избирателей оказывают значительное влияние* на распределение мандатов среди кандидатов, представляющих одни и те же выдвигающие организации. Важно отметить, что этот метод расширяет включение граждан в основные вопросы избирательного процесса, принимая во внимание их личное мнение о компетентности кандидатов.

Представительство национальных меньшинств

Национальные меньшинства присутствуют в каждом из государств-членов АОВСЕ. В тех странах, где их доля по сравнению с большинством имеет важное значение, во многих случаях применяются *специальные правила* для того, чтобы обеспечить их представительство в парламенте. В Хорватии для избрания представителей национальных меньшинств создан специальный избирательный округ, в Сербии для тех партий, которые представляют этнические меньшинства не обязательно достигать избирательного порога. Аналогичным образом, в Черногории специальные избирательные пороги используются в случае политических организаций национальных меньшинств. Кроме того, в Черногории специальные дополнительные мандаты распределяются на основе поданных голосов в тех избирательных округах, где доля албанского меньшинства выше. В Словении дополнительные места обеспечены для представителей венгерской и итальянской общины, в то время как в Румынии каждое национальное меньшинство имеет право на одно место в дополнение к числу мандатов, выделенных на основе результатов выборов. В Венгрии для

⁶ Смотрите избирательное законодательство Республики Молдова.

организаций национальных меньшинств доступны запасные преференциальные мандаты. Законы о выборах в Боснии и Герцеговины являются особенными, так как – по историческим причинам - принимают во внимание этнические и территориальные принципы при разработке избирательных систем в целом. Законодательство Казахстана также является особенным, так как наряду с избранными представителями, девять членов палаты представителей назначает Президент из членов консультативного органа, представляющего этнические меньшинства.

Представительство граждан, проживающих за рубежом

В случае некоторых государств-членов АОВСЕ, большие общины граждан живут за пределами границ своей страны гражданства. В их случае обычно применяются специальные избирательные правила. Формирование *специального избирательного округа* для граждан не имеющих постоянного места жительства в соответствующей стране - это прогрессивная мера в этом отношении – хорватские и македонские правила предлагают хорошие примеры этого.

Президентские выборы

Выборы парламента

В небольшом числе членов-государств АОВСЕ (Албания, Венгрия, Латвия) президент избирается парламентом, таким образом, граждане не принимают участие в этом процессе. Глава государства избирается в каждом случае более высокой долей депутатов, чем простым большинством, с тем чтобы обеспечить должную легитимность президента. В подавляющем большинстве этих стран имеются подробные положения о правилах, применимых в первом, третьем, т. д. турах и о возможностях новых кандидатур, с тем чтобы обеспечить успех избирательного процесса.

Прямые выборы

В подавляющем большинстве государств-членов АОВСЕ, глава государства избирается непосредственно народом, тем самым, предлагая высокий уровень легитимности президента. Однако эта особенность не определяет сами полномочия президента и форму правления: есть примеры также непосредственно избираемых президентов в президентских, полупрезидентских и парламентских системах. Типичным требованием прямых выборов президента является получение большинства голосов в первом туре и относительное большинство во втором туре. Болгария, а также Босния и Герцеговина являются уникальным в этом отношении, так как в Болгарии также существует должность вице-президента, в то время как Президиум Боснии и Герцеговины состоит из трех членов, представляющих три составляющих народа страны.

Стоит отметить, что существуют законодательные методы, которые *вовлекают граждан* в процесс выборов: граждане могут образовывать комитеты по выдвижению кандидатур, предлагающие своих кандидатов или могут поддерживать выдвижение кандидатов своими подписями (Азербайджан, Беларусь, Хорватия, Грузия, Македония, Черногория, Сербия).

Общие тенденции

Методы избрания

Во всех государствах-членах АОВСЕ наиболее часто используемым методом подачи голосов является *личное голосование* на избирательных участках. Часто используется возможность предоставления *мобильных урн для голосования* тем гражданам, которые не могут получить доступ к избирательным участкам из-за их состояния здоровья или тюремного заключения, а также применяется голосование в *дипломатических и консульских представительствах* данной страны. Кроме того, в некоторых странах существует возможность *досрочного голосования на выделенных избирательных участках* (Беларусь, Латвия, Словения и заочного голосования в Боснии и Герцеговине), или *почтового голосования* при голосовании из-за рубежа (Босния и Герцеговина, Латвия, Словакия, Словения), или для тех граждан, которые проживают за рубежом (Венгрия, Румыния). Эти меры можно рассматривать как прогрессивные, но редкие исключения. Системы *электронного голосования* до сих пор не используются в государствах-членах АОВСЕ. Стоит отметить, что в Литве было подготовлено законодательное предложение в этом отношении, но к сожалению, оно еще не обсуждалось в парламенте. В Латвии система электронного подсчета голосов оказалась успешным изобретением. В Российской Федерации системы электронного голосования применяются дополнительно на некоторых избирательных участках.

Гендерные квоты

В некоторых исследуемых странах законы о выборах предусматривают гендерные квоты в целях *обеспечения более равного представительства полов* в избранных представительных органах. Типичными законодательными техниками в этом отношении являются (а) предписанные минимальные пропорции менее представленного пола в списках кандидатов (40% в Боснии и Герцеговине и в Македонии, 35% в Словении, 30% в Албании и Черногории) и (б) обязательное присутствие менее представленного пола в данной последовательности кандидатов в списке (каждый из трех кандидатов в случае Сербии, каждый из четырех кандидатов в Черногории, и в первых трех именах в списке в случае Албании). Все эти методы можно рассматривать как весьма прогрессивные элементы избирательной системы, принимая во внимание, что женщины по-прежнему в значительной мере мало представлены в большинстве стран.⁷

ТЕНДЕНЦИИ, КАСАЮЩИЕСЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Формы регулирования

В большинстве случаев конституции соответствующей страны предписывают основные принципы и основные права по руководству выборами.

⁷ См. базу данных Межпарламентского союза <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm> (по состоянию на 1 июня 2016 года)

Из-за их важности, правила, касающиеся выборов президента главным образом включены в текст основного закона, особенно в случае выборов в парламент. Большая часть соответствующих правил, связанных с проведением выборов, включена в *уставы*, принятые национальными парламентами, в некоторых случаях в законы, имеющие специальный статус (например, закон о конституции в случае Казахстана, основные законы в случае Грузии). Существует также тенденция принятия *избирательных кодексов*, которые содержат правила, касающиеся разных видов выборов, а также процедурные правила: Подробные избирательные кодексы имеют Албания, Армения, Азербайджан, Беларусь, Болгария, Грузия, Македония, Молдавия, Словакия. Можно также отметить, что в Литве в 2013 году началась процедура подготовки избирательного кодекса, в то время как в Румынии проект избирательного кодекса готов для парламентских дебатов с 2011 года. Наряду с правилами по техническим вопросам и деталям, включенным в нормативные положения (указы) исполнительной власти, во многих странах также присутствуют другие формы регулирования (например, *руководящие принципы*), в основном принятые органами управления национальных выборов с тем, чтобы обеспечить единообразное толкование законодательства, связанного с проведением выборов.

Стабильность регулирования

Стабильность избирательного законодательства является относительным демократическим требованием. Есть случаи, когда поправка является неизбежной для надлежащей организации выборов, а также случаи, когда поправка или замена действующего избирательного законодательства не является необходимой. Однако частые изменения или замены законов о выборах, а также поправки за один год до выборов являются нежелательными в демократическом обществе.⁸ Как и в каждой стране, в государствах-членах АОВСЕ имеются также примеры последнего подхода даже в случае существенных поправок.⁹

Типичные цели поправок

Законы о выборах изменяют по очень разным причинам. Многие из них могут рассматриваться как характерные, которые присутствуют в законодательной практике каждой страны.

- (а) Есть *обычные условия*, которые могут привести к изменениям во всех областях права, а не только в избирательных вопросах. Изменение социальных отношений (например, количество избирателей, проживающих в избирательном округе) и технические усовершенствования (например, использование информационных технологий) могут возникнуть и в избирательных вопросах, что обычно

⁸ Кодекс надлежащей практики в избирательных вопросах в этом отношении делает четкое заявление: «Основные элементы закона о выборах, в частности собственно избирательной системы, членов избирательных комиссий и черчения границ избирательных округов, не должны быть открыты для изменений менее чем за один год до выборов, или должно быть прописано в Конституции или на уровне выше, чем обычное право». [П.2.b.]

⁹ Албания 2005, 2013; Армения 2015 (до референдума); Болгария 2005, 2009; Венгрия 1994, 1997, 2014; Латвия, 1998, 2006, 2014; Молдова, 2010; Румыния 2000; Сербия 1997; Словакия, 1992, 1998, 2005; Словения, 1995.

приводит к пересмотру законодателем определенных элементов нормативных положений на своевременной основе. Поправки, касающиеся роли электронных средств массовой информации в предвыборной кампании, являются типичными в этом отношении.¹⁰

- (б) Эффективность многих правил, включенных в законы о выборах может быть оценена только на практике, на основе опыта, касающегося организации выборов. Таким образом, во многих случаях *необходимость коррекции* или уточнения нормативного положения или части законодательства, проистекает из обоснованных опытом предложений специалистов. Это часто приводит к замене бывшего нормативного положения на новый закон.¹¹

В конституционном порядке почти в каждой стране-члене АОВСЕ присутствует возможность *судебного пересмотра* (обычно осуществляется конституционными судами или верховными судами) законов или судебных решений, связанных с проведением выборов. Окончательные судебные решения в этом отношении аннулируют законодательные положения или судебные решения, которые не соответствуют Конституции, а также часто определяют правильное (в соответствии с конституцией) понимание избирательного законодательства. В обоих случаях может возникнуть необходимость внесения поправок в действующие законы о выборах в целях соответствия выводам высокого судебного органа.¹² Такая же ситуация может возникнуть в случае решений международных судебных органов (например, Европейского суда по правам человека).

Органы управления национальными выборами, международные организации и другие заинтересованные сторонами выборы сильно взаимосвязаны, идея улучшения нормативных положений часто основывается на *рекомендациях и докладах о наилучшем опыте*. Венецианская комиссия Совета Европы и Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) играют наиболее важную роль в этом отношении.¹³

Нестандартные поправки

В некоторых случаях по разным причинам изменения законов о выборах происходят неожиданно.

- (а) После *конституционной тупиковой ситуации* может возникнуть необходимость повторного формирования наиболее важных государственных органов. Эти ситуации могут также служить в качестве основания для пересмотра некоторых основных элементов избирательной системы для того, чтобы избежать будущих тупиковых ситуаций.¹⁴

¹⁰ Албания 1998, 2003.

¹¹ Албания 2000, 2008; Армения 1999, 2011, 2016; Болгария в 1991, 2001, 2011, 2014; Латвия, 1995 год; Румыния, 2004 год; Сербия 2000; Словакия, 2004, 2014.

¹² См. решения Конституционного суда Венгрии от 2005 и 2011 года, решение Верховного суда Латвии от 2006 года, решение Конституционного суда Словакии от 1998 года, решение Конституционного суда Словении от 2003 года, решение Конституционного суда Республики Молдова от 2016 года, решение Конституционного суда Литвы от 2012 года и решение Конституционного суда Румынии от 2012 года.

¹³ Прочитайте рекомендации по Болгарии (2011, 2013) и Молдове (2008).

¹⁴ См. выборы 1994 года в Молдове.

- (b) В других случаях могут быть идентифицированы ясные *политические мотивы* фактического политического большинства в связи с изменениями законов о выборах, принимая во внимание его фактическую поддержку и интересы в период до следующих выборов.¹⁵

Существенные поправки

Отклонения избирательных систем

Среди линии поправок избирательного законодательства те поправки, которые изменяют систему выборов, как следствие имеют особое значение. Эти изменения во многих случаях могут быть вполне обоснованными и хорошо подготовленными с профессиональной точки зрения. Однако частые изменения основных элементов избирательной системы не отвечают демократическим ценностям, лежащим в основе выборов, так как это негативно влияет на справедливость политической конкуренции.

В этой связи можно отметить некоторое из опыта стран-членов АОВСЕ.

В Украине после использования в первые годы мажоритарной системы с одним исключением (выборы 2006 года, проведенные по пропорциональной системе), использовалась смешанная система. В Албании после различных форм мажоритарной и смешанных систем, в настоящее время (с 2009 года) используется пропорциональная система. В Румынии после использования пропорциональной системы, в течение короткого периода (2008-2016 гг.) использовалась смешанная система, а с 2016 года снова будет использоваться пропорциональная система. В Македонии после использования мажоритарной системы стала использоваться смешанная система (1998-2002 годы), а затем стала использоваться пропорциональная система.

В Армении смешанная избирательная система, которая в разное время периодов выделяла различные пропорции мандатов, распределенных по мажоритарной и пропорциональной избирательным системам, в настоящее время полностью преобразована в пропорциональную избирательную систему, которая будет применяться во время следующих парламентских выборов 2017 года. В Казахстане после использования мажоритарной (в начале девяностых годов) и смешанной систем (с 1999 года), нынешняя избирательная система в палату представителей является пропорциональной (с 2007 года). Подобным образом, в Болгарии члены парламента избирались в рамках смешанной системы в 1990 году, по пропорциональной системе между 1991-2009 годами, снова по смешанной системе между 2009-2011 годами и в настоящее время по пропорциональной системе. В Российской Федерации после смешанной системы (1993-2007), использовалась пропорциональная система (2007-2016 годы) для того, чтобы вернуться к смешанной системе с 2016 года.

¹⁵ В прошлом в этой связи Албания и Украина могут быть упомянуты из-за частых существенных поправок к закону о выборах накануне выборов. Румыния является еще одним примером, принимая во внимание, что избирательная система была изменена сразу после национального консультативного референдума в 2007 году. В Венгрии Основной закон и нормативные положения, регулирующие выборы были приняты с исключительной поддержкой руководящего большинства в 2011 году, в то время как в 2013 году даже в Основной закон были внесены поправки в одностороннем порядке с целью исключения повторного судебного пересмотра правил, которые ранее были признаны неконституционными Конституционным судом.

В некоторых странах способ выборов президента изменялся от одной модели к другой. Как в Болгарии, где президент в начале девяностых годов избирался в парламенте, а потом, начиная с 1992 года (вместе с вице-президентом) непосредственно населением. Подобным образом, в Словакии до 1998 года президент избирался Национальным советом, а затем – на основании поправки к Конституции - всенародным голосованием.

Сюжетная линия регулирования является более интересной в Республике Молдова, где в первые годы президента избирали прямым голосованием граждан. Основываясь на поправке к Конституции в 2000 году, президент избирался парламентом в следующий период. Однако на основании решения Конституционного суда в 2016 году, предыдущая поправка к Конституции была объявлена неконституционной, поэтому граждане Молдовы снова будут избирать главу государства непосредственно. Подобным образом, большое значение имеет то, что - в отличие от избрания Великим национальным собранием в предыдущем периоде - президент Турции избирается прямым голосованием на основании поправки к правовым положениям в 2012 году.

ТЕНДЕНЦИИ, КАСАЮЩИЕСЯ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ ВЫБОРАМИ

Состав и правовой статус

Центризбирком органов управления выборами (ОУВ) – согласно профессиональным стандартам – работает на *постоянной основе* в стране каждого члена АОВСЕ. Однако в некоторых странах территориальные избирательные органы управления ¹⁶или органы местного управления¹⁷ функционируют также на постоянной основе. Замечательно, что регулирование в отдельных законах различных выборов (и связанных с этим организационных вопросов) в Болгарии вызвало ситуацию, где одновременно действовало даже несколько избирательных комиссий. Согласно рекомендациям международных организаций, позднее была создана одна Центральная избирательная комиссия, ответственная за организацию всех видов выборов в Болгарии.

Члены центральных избирательных органов управления избираются или назначаются в большинстве случаев парламентом или президентом. Прогрессивным элементом является то, что некоторые нормативные положения содержат подробные положения в целях обеспечения того, что партии *большинства и оппозиции* в парламенте (в некоторых случаях также независимых депутатов) могут назначать членов в пропорциональной системе (Грузия, Молдова, Словения), или равной (Азербайджан, Хорватия, Словакия), или в фиксированной пропорции (Македония, Черногория, Албания).

Есть также примеры, когда членов назначает судебный орган (Латвия, Словакия, Словения, Турция и Хорватия). Кроме того, имеются примеры, когда членов назначают НПО (Болгария) и другие профессиональные организации (Ассоциация адвокатов в Литве). В Сербии представитель национального статистического управления принимает участие в работе Центральной избирательной комиссии, не имея права голоса. Что касается Армении и

¹⁶ См. территориальные избирательные комиссии в Армении.

¹⁷ См. участковые избирательные комиссии в Российской Федерации.

Польши, все члены Центральной избирательной комиссии – как и члены территориальных избирательных комиссий – назначаются исключительно судебными и другими независимыми государственными органами на профессиональной основе. В Румынии был создан Орган экспертов по проведению выборов в качестве базы данных граждан, которые могут быть председателями избирательных участков, с тем чтобы обеспечить надлежащее формирование избирательных советов в будущем.

Наряду с избранными членами, Центральные избирательные комиссии обычно также имеют членов, делегированных политическими партиями, имеющими фракции в парламенте, или выдвигающими организациями в период до фактических выборов. Этот принцип также руководит формированием нижнего уровня избирательных комиссий. Стоит отметить, что в некоторых странах делегированные члены не имеют права голоса, но могут участвовать в работе избирательной комиссии на консультативной основе (например, в Турции).

Общие задачи

Все центральные органы управления выборами несут общую ответственность за подготовку и организацию выборов, а также определение результатов выборов. Наряду с основными задачами, подавляющее большинство центральных избирательных органов управления отвечает за другие важные задачи, которые находятся в тесной связи с выборами (например, обеспечение единообразного и точного применения избирательного законодательства, координации деятельности нижестоящих избирательных комиссий, подведение итогов выборов, рассмотрение жалоб по поводу процедуры выборов, ведение списков избирателей, информирование и просвещение избирателей о процедурах голосования и др.).

Задачи, которые находятся ближе к другим обязанностям государства, но все еще имеют отношение к выборам – такие, как контроль за деятельностью средств массовой информации в период выборов, контроль финансирования избирательной кампании – также имеют важное значение в этой связи. В большинстве государств-членов АОВСЕ, эти задачи относятся к отдельным государственным органам (орган средств массовой информации, Государственное ревизионное управление, и др.), а в некоторых случаях эта ответственность также возлагается на ОУВ.¹⁸

ТЕНДЕНЦИИ, СВЯЗАННЫЕ С ГАРАНТИЯМИ СВОБОДНЫХ И СПРАВЕДЛИВЫХ ВЫБОРОВ

Избирательные кампании

Свобода слова и свобода информации

Свобода слова имеет решающее значение для каждой конституционной демократии. Её можно также рассматривать как *предпосылку для демократических выборов*, по двум причинам. Во-первых, кандидаты могут свободно участвовать в избирательной кампании, только если они имеют право передавать свои сообщения, программы для избирателей без значительных

¹⁸ Словакию можно упомянуть, касаясь вопроса о контроле финансов партии.

ограничений. Во-вторых, избиратели могут голосовать свободно только если они хорошо информированы и имеют доступ ко всей соответствующей информации, в которой они нуждаются для того, чтобы принять советующее и свободное решение о своем голосовании.

Можно отметить, что каждая конституция и закон о выборах в случае государства-членов АОВСЕ предоставляет эти свободы. Типичные ограничения, связанные с содержанием сообщений, выраженных в ходе избирательных кампаний, обычно касаются защиты человеческого достоинства, интересов меньшинств и интересов общества. Однако в некоторых случаях правовые положения также предусматривают защиту хорошей репутации кандидатов¹⁹ – что может быть сомнительной практикой, принимая во внимание, что в демократическом обществе свобода слова в избирательной кампании (политической речи) в большинстве случаев является более ценной, чем личные интересы кандидатов. Можно также отметить, что в этой связи кандидаты могут рассматриваться как общественные деятели, поэтому могут быть предметом интенсивной критики. Использование *Избирательного кодекса этики* в хорватской практике можно считать хорошим примером для руководства, в некоторой степени, содержанием избирательных кампаний.

В подавляющем большинстве нормативных положений стран-членов АОВСЕ, подробные правила относятся к вопросу проведения различных мероприятий в рамках кампании. Запрет на проведение кампании в день выборов и в день накануне выборов,²⁰ можно рассматривать в качестве типичного для этих стран.

Доступ к средствам массовой информации

Средства массовой информации, особенно ее электронные формы (радио-и телевидение) имеет гораздо более сильное влияние на формирование мнения избирателей, чем другие инструменты кампании. Согласно рекомендациям международных организаций, следует предоставлять *равный доступ на равных условиях* к средствам массовой информации для всех избирательных претендентов.²¹ В большинстве избирательных законов у государств-членов АОВСЕ существуют подробные нормативные положения, касающиеся доступа избирательных претендентов к электронным СМИ. Типичным правилом в этом отношении является то, что общественные (государственные) СМИ, вещательные компании обязаны публиковать политическую рекламу всех избирательных претендентов в ограниченном, равном времени, в то время как частные вещательные компании должны предложить равные условия для всех конкурентов. Кампания в СМИ в большинстве случаев находится под контролем государственной власти – как было упомянуто ранее – обычно через специальные органы власти, регулирующие средства массовой информации, в других случаях через ОУВ.

Можно также отметить, что нормативные положения, касающиеся деятельности электронных средств массовой информации в избирательных

¹⁹ В этой связи можно упомянуть Болгарию и Казахстан.

²⁰ Армения, Азербайджан, Болгария, Хорватия, Латвия, Македония, Молдова, Словения, в то время как в Литве период молчания кампании начинается за 30 часов, в Сербии и Словакии за 48 часов до дня выборов.

²¹ См. *Рекомендация Комитета министров Совета Европы о мерах, касающихся освещения избирательных кампаний в СМИ* [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/Media/doc/CM/Rec\(1999\)015&expmem_EN.ASP](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/Media/doc/CM/Rec(1999)015&expmem_EN.ASP)

кампаниях более способствуют политическим партиям, чем независимым кандидатам²² – задача, которая стоит перед ними в будущем. Правовые положения, которые на первый взгляд способствуют равным возможностям для политических партий в трансляции их политической рекламы, на практике могут привести к ограничению деятельности кампании и свободы информации.²³ Можно также добавить, что нет никаких положений, которые явно ограничивают находящееся у власти правительство от прямого или косвенного участия в избирательной кампании, влияющее своей деятельностью на результаты выборов.

Финансирование кампании

Законы о выборах и другие связанные с ними законы стран-членов АОВСЕ содержат *правила, касающиеся финансирования избирательных кампаний*. Типичным правилом в этом отношении является запрещение принимать анонимные пожертвования, пожертвования от иностранных граждан или юридических лиц. Также типичным правилом является предписание максимального предела для пожертвований от физических лиц или юридических лиц (Албания, Беларусь, Грузия, Латвия, Литва, Македония, Сербия, Словения, Турция) или общий лимит на финансирование расходов кампании (Грузия, Румыния, Казахстан, Латвия, Македония). Государственные фонды также часто доступны для политических претендентов на основе равных условий и на пропорциональной основе, принимая во внимание также результаты выборов.²⁴

Предписание требования по открытию *специального счета* для средств кампании для кандидатов и партий (Албания, Казахстан, Литва, Румыния, Словакия, Словения и частично в Венгрии) повышает возможность эффективного управления государственными органами. Прогрессивной тенденцией во многих странах является предписание о публикации пожертвований, которые превышают определенный лимит (Сербия) и *финансовых отчетов* партий после периода кампании (Албания, Азербайджан, Грузия, Венгрия, Черногория, Казахстан, Латвия, Литва, Македония, Молдова, Польша, Российская Федерация, Турция, Украина). Однако только в некоторых случаях существуют подробные правила, касающиеся эффективного контроля за средствами кампании, который обычно проводится государственным ревизионным управлением или другими уполномоченными органами (Бюро по предупреждению и борьбе с коррупцией в случае Латвии, Конституционный суд в Турции, Агентство по предупреждению коррупции в случае Черногории) и в некоторых случаях Центральными избирательными комиссиями (Литва, Румыния, Российская Федерация).

²² См. оценки на основе албанского опыта.

²³ В Венгрии положение, которое предусматривало, что все политические объявления могут транслироваться бесплатно, привело к ситуации, в которой политическая реклама не транслировалась по каналам частного вещания, а только в государственных СМИ – однако каналы частного вещания являются гораздо более популярными, чем государственные.

²⁴ Польша, Российская Федерация, Сербия, Латвия и Турция. В Болгарии пакет средств СМИ доступен для выдвигающих организаций, в то время как в Румынии существует возможность для возмещения расходов кампании.

Прозрачность

Прозрачность является общим требованием, связанным с деятельностью государственных органов, что имеет особое значение в связи с проведением выборов. *Свободный доступ к подробной информации*, связанной с выборами, к спискам зарегистрированных кандидатов и к результатам выборов, могут без сомнения рассматриваться, как минимальные требования к демократическим выборам. Однако серьезные доводы показывают, что свободный и беспрепятственный доступ к отчетам о заседаниях избирательных комиссий, решениям судов, решениям в избирательных вопросах и все данные, касающиеся средств, используемых политическими партиями, подобным образом имеют важное значение для укрепления доверия общественности в работе ОУВ. Уровень прозрачности также предписан в избирательных законодательствах некоторых стран-членов АОВСЕ, что несомненно, является прогрессивной тенденцией в этой области (Армения, Литва). Можно выделить практику Армении и Республики Молдова, где заседания Центральной избирательной комиссии передаются также онлайн. В Азербайджане веб-камеры установлены на значительной части избирательных участков.

Публичности избирательного процесса также способствуют положение закона (является общим во всех странах-членах АОВСЕ), предусматривающее возможность присутствия граждан и международных наблюдателей на избирательных участках и при подсчете голосов.

Средства правовой защиты

Четким требованием демократических выборов, подчеркиваемое во многих международных документах и рекомендациях, является требование, чтобы все решения органов управления выборами были предметом эффективной системы обжалования.²⁵ Все государства-члены АОВСЕ выполняют это требование: типичным способом правовой защиты является предоставление права на обжалование решений нижнего уровня избирательных комиссий в избирательных комиссиях высшего уровня, а затем в суде, функционирующем на соответствующем уровне. Правовые положения в странах слегка отличаются в этом отношении, поскольку последнее слово в некоторых избирательных вопросах в некоторых случаях имеет Высший административный суд или Апелляционный суд (Армения, Азербайджан, Македония, Литва, Словакия, Украина), Специальная избирательная коллегия соответствующего суда (Албания), Верховный суд (Беларусь, Латвия, Польша) или даже Конституционный суд (Армения, Хорватия, Черногория и Литва в особых случаях). В случае Азербайджана, утверждение результатов выборов в Конституционный суд является частью обычной процедуры.

Все нормативные положения исследованных стран открывают возможность для *всех участников* подавать жалобы на решения ОУВ в целях отстаивания своих интересов. Однако некоторые нормативные положения страны предлагают эту возможность и *каждому избирателю* (Азербайджан, Венгрия, Казахстан, Македония, Черногория, Молдова, Словения, Украина). В Хорватии жалобу могут подать 5% избирателей, проживающих в избирательном округе, в то время как в Словакии 10% избирателей могут подать

²⁵ См. Кодекс надлежащей практики в избирательных вопросах [3.3.]

в Конституционный суд требование об объявлении выборов не соответствующими конституции. Можно подчеркнуть, что упомянутые выше меры являются повышающим массовое участие, прогрессивными шагами в содействии полному осуществлению избирательных прав, а также повышению доверия общественности к выборам.

ВЫВОДЫ

Как было отмечено во вступительных замечаниях, этот анализ не может считаться исчерпывающим и всеобъемлющим, а скорее набором выделенных элементов, относящихся к выборам, которые явно заметны в практике подавляющего большинства стран-членов АОВСЕ, а также темы, которые представляют собой прогрессивный подход к смежным вопросам и могут стать частью передовой практики в будущем. Таким образом, при подведении итогов вышеуказанного анализа, можно выделить следующие элементы.

РЕЗЮМЕ ОБЩИХ ТЕНДЕНЦИЙ И НАИЛУЧШЕЙ ПРАКТИКИ В ПОСЛЕДНИЕ 25 ЛЕТ В ГОСУДАРСТВАХ-ЧЛЕНАХ АОВСЕ

Тенденции, связанные с разработкой избирательных систем

Преференциальные голоса

Преференциальные голоса применяются лишь в нескольких государствах-членах АОВСЕ. Принимая во внимание личное мнение более точно, этот метод расширяет включение граждан в основные вопросы избирательного процесса. В то же время преференциальные голоса могут иметь существенное влияние на процесс демократизации в деятельности политических партий, заставляя их выдвигать кандидатов, которые пользуются должной общественной репутацией, и пытаясь убедить избирателей в их личных компетенциях. С другой стороны, преференциальные голоса также повышают личную ответственность депутатов, предлагая избирателям возможность выразить свое мнение об их личной деятельности во время следующих выборов.

Надлежащее представительство национальных меньшинств

Национальные меньшинства присутствуют в различных пропорциях в каждом из государств-членов АОВСЕ. Соответственно, каждая страна имеет свои собственные традиции, связанные с политической представленностью общин национальных меньшинств, принимая во внимание их равное избирательное право, как граждан соответствующей страны и обязанность государства состоит в обеспечении их присутствия в политических органах государства. Нормативные положения страны различаются на основе конституционных рамок, а также размера и числа общин меньшинств. Однако преференциальный принцип можно считать типичными в этом отношении. Нормативные положения, которые способствуют представленности национальных меньшинств, на основе равного избирательного права, демократической легитимности и подлинной вероятности получения преференциальных мандатов, находятся в соответствии с конституционными ценностями.

Новые методы выборов

Быстро меняющиеся элементы социальной жизни (разнообразие международных отношений, частота работы вне места жительства, развитие информационных технологий) имеет практическое влияние на то, как граждане могут принимать участие в политических решениях в их родной стране. Вот почему в некоторых странах нормативные положения предлагают возможность досрочного голосования на предназначенных для этого избирательных участках или почтового голосования при голосовании из-за рубежа. Цель регулирования в обоих случаях состоит в обеспечении того, чтобы граждане могли легко голосовать даже в том случае, когда они находятся далеко от места жительства в день выборов. Электронное голосование может также содействовать этой цели, а также может быть прогрессивной тенденцией в будущем. Следует подчеркнуть, что все эти методы должны быть доступны для всех граждан в равной мере и подлинным образом.

Гендерные квоты

В некоторых странах-членах АОВСЕ законы о выборах предусматривают гендерные квоты в целях обеспечения более равного представительства полов в избранных представительных органах. Недостаточная представленность женщин на политических должностях является фактом, требующим надлежащего решения с целью создания более равноправных обществ. К этой цели можно подойти на долгосрочной перспективе, принимая во внимание сложность политики, которая влияет на частную и общественную жизнь, а также политическую культуру. Однако из многих возможностей, гендерные квоты, связанные с выборами, являются весьма убедительными методами укрепления гендерного равенства.

Тенденции, касающиеся избирательного законодательства

Долгосрочная стабильность основных элементов избирательного законодательства

Изменения избирательного законодательства иногда неизбежны для надлежащей организации выборов, в других случаях, поправка или замена действующего избирательного законодательства не является необходимой, хотя есть также случаи, когда поправка является нежелательной в демократическом обществе - запрет поправок за один год до выборов хорошо известен в этом отношении. Однако стабильность законов о выборах имеет также важное значение в долгосрочной перспективе. Изменения основных элементов избирательного законодательства (избирательная система, способ избрания президента) или очень частые изменения некоторых важных деталей (число мандатов, избирательный порог) также ослабляют справедливое политическое состязание и легитимность избранных представителей. Существуют примеры обоих подходов в практике некоторых стран-членов АОВСЕ.

Регулярные, основанные на опыте, предложения ОУВ в целях коррекции нормативных положений

Законы о выборах изменяют в различных – типичных и нетипичных – целях. Во многих случаях необходимость коррекции или уточнения правил, или

части законодательства проистекает из обоснованных опытом предложений специалистов. Эффективность многих правил, включенных в законы о выборах может быть оценена только на практике, на основе опыта, касающегося организации выборов. Таким образом ОУВ находятся в наилучшем положении для содействия поправкам или даже принятию новых законов о выборах на профессиональной основе – практика, которая присутствует в каждой стране-члене АОВСЕ.

Выполнение рекомендаций международных организаций

Поскольку ОУВ, международные организации (ОБСЕ, Венецианская Комиссия, ГРЕКО, и др.) и другие заинтересованные в выборах стороны сильно взаимосвязаны, улучшение регулирования часто может основываться на рекомендациях. Выводы и рекомендации принимают во внимание особенности конституционных рамок данной страны и наилучшие решения на основе аналогичного опыта, что формирует хорошую отправную точку для совершенствования избирательных систем. В большинстве случаев законодательные органы стран-членов АОВСЕ через определённое время принимают эти рекомендации.

Тенденции, касающиеся функционирования органов управления выборами

Формирование ОУВ на профессиональной основе

Центризбирком органов управления выборами (ОУВ) – по профессиональным стандартам – работает на постоянной основе в стране каждого члена АОВСЕ. Из-за того, что ОУВ являются независимыми органами, они имеют ключевое значение для поощрения присутствия специалистов среди своих членов. Присутствие судей, номинантов профессиональных организаций и НПО, может иметь значительный эффект в этом отношении и может рассматриваться как прогрессивная тенденция в практике некоторых государств-членов.

Принцип политического плюрализма в случае делегированных членов

Политические партии, имеющие фракции в парламенте или выдвигающие организации, в период до выборов в большинстве случаев имеют право делегировать представителей в ОУВ. В этой связи подробные правила могут обеспечить, чтобы партии большинства и оппозиционные партии направляли своих представителей в пропорциональной или равной манере – техника, которая присутствует в практике всех стран-членов АОВСЕ.

Самооценка избирательных органов

Качество механизма, с помощью которого граждане могут осуществлять свое право голоса, зависит от многих факторов. Одним из них является организация выборов, способ, которым ОУВ осуществляют свою деятельность, информируют граждан, находятся в контакте с политическими деятелями, реагируют на неожиданные события во время предвыборной кампании и выборов, и др. Регулярная оценка деятельности подчиненных ОУВ и самооценка Центральной избирательной комиссии являются ключевыми элементами

обеспечения качества выборов. Предположительно, эта цель должна быть усилена в практике всех государств членов АОВСЕ.

Тенденции, связанные с гарантиями свободных и справедливых выборов

Эффективные меры в целях удержания правительства от участия в избирательной кампании

Правовые положения, как правило, способствуют равным возможностям для политических партий в передаче их политических программ избирателям при помощи различных средств связи, чтобы политическое состязание могло быть справедливым. Однако в подавляющем большинстве членов-стран не существует положений, которые явно ограничивают действующее правительство от прямого или косвенного участия в избирательной кампании. Политические сообщения правительства во время предвыборной кампании могут исказить сбалансированные общественные дебаты и также сильно повлиять на результаты выборов. Поэтому стоит принимать законодательные меры, чтобы избежать подобных ситуаций в будущем.

Эффективные меры по контролю за финансированием кампании

Законы о выборах в странах-членах АОВСЕ содержат правила, касающиеся финансирования избирательных кампаний. Однако только в некоторых случаях существуют подробные правила, касающиеся эффективного контроля расходов кампании, проводимые Центральной избирательной комиссией или другими государственными органами. Стоит отметить, что существует необходимость в эффективных правовых мерах и санкциях в случае нарушения установленных правил.²⁶ Соответственно, в будущем рекомендуется принять дальнейшие законодательные меры в этой области.

Повышение прозрачности в избирательных вопросах с помощью новых технологий

Прозрачность является общим требованием, связанным с деятельностью государственных органов, что имеет особое значение в связи с проведением выборов. Свободный и беспрепятственный доступ ко всей соответствующей информации, связанной с проведением выборов и деятельностью ОУВ имеет ключевое значение для обеспечения свободы информации и осуществления свободного избирательного права граждан, а также в качестве законных возможностей для избранных должностных лиц. Прозрачность всегда может быть повышена с помощью использования соответствующих информационных технологий. В этой связи некоторые из стран-членов АОВСЕ предприняли значительные шаги вперед.

²⁶ См. статью 16 *Рекомендация Res (2003) 4 Комитета министров для государств-членов по общим правилам борьбы с коррупцией в финансировании политических партий и избирательных кампаний* (Совет Европы, 8 апреля 2003 года)



АЗЕРБАЙДЖАН

Секретариат Центральной избирательной комиссии Азербайджанской Республики¹

Проведение свободных и справедливых выборов является одним из основополагающих институтов политической системы в каждом обществе. Азербайджанское государство гарантирует гражданам свободу выражения мнений, а также защиты принципов и норм в отношении избирательного права.

1. Избирательные системы

Воля азербайджанского народа является основой государственной власти Азербайджанской Республики. Эта воля отражается в свободных и регулярно приводящихся выборах путем тайного и личного голосования посредством всеобщего, равного и прямого избирательного права.

Центральная избирательная комиссия (ЦИК) формирует 125 избирательных округа каждые пять лет на основе информации о количестве избирателей, постоянно проживающих и зарегистрированы в соответствующих территориальных единицах, предоставляемых муниципалитетами в сотрудничестве с соответствующими исполнительными органами. Схема формирования избирательных округов и их карты, а также предложения в отношении границ избирательных округов должны утверждаться Комиссией, учрежденной Центральной избирательной комиссией и состоящей из членов Комиссии и специалистов. Как правило, избирательные округа формируются исходя из *Нормы среднего представительства избирателей*. Средняя норма представительства избирателей определяется путем деления общего числа зарегистрированных избирателей в стране на 125 - это число мест в Милли Меджлис (Национальное собрание) Азербайджанской Республики.

Члены Милли Меджлиса избираются путем свободного, личного и тайного голосования посредством всеобщего, равного и прямого избирательного права в мажоритарной избирательной системе. Выборы в Милли Меджлис проводятся в первое воскресенье ноября каждые пять лет и срок полномочий составляет 5 лет. Выдвижение кандидатов начинается со дня официального опубликования компетентным органом решения о призыве к выборам. Граждане, имеющие право быть избранными могут выдвигаться политическими партиями и блоками политических партий, инициативных групп избирателей и по их собственной инициативе.

Во время выборов в Милли Меджлис соответствующая избирательная комиссия рассматривает документы, предписанные законом и принимает обоснованное решение об утверждении или отказе в одобрении кандидатуры в течение 5 дней после представления этих документов. Кандидаты или их уполномоченные представители подают необходимые избирательные

¹ Секретариат ЦИК, office@cec.gov.az

документы для регистрации и листы для подписания с 450 действительными подписями, собранными в рамках соответствующего избирательного округа, в избирательную комиссию не ранее, чем за 50 и не позднее, чем за 30 дней до дня голосования. На основании решения избирательных комиссий, эти комиссии формируют рабочие группы (состоящие из специалистов в соответствующих сферах) для проверки точности документов. Деятельность рабочих групп полностью открыта для местных и международных наблюдателей, кандидатов и их уполномоченных представителей, уполномоченных представителей политических партий и блоков политических партий, представителей средств массовой информации и других заинтересованных сторон. Избирательная комиссия рассматривает эти документы в течение 7 дней и принимает решение об утверждении или отказе от регистрации кандидата, основываясь на выводах рабочей группы. Избирательные комиссии принимают решение о регистрации отказа от регистрации кандидата, основываясь на мнении рабочей группы, и если истец не согласен с решением, это решение Комиссии может быть обжаловано в соответствующей вышестоящей избирательной комиссии и суде. Зарегистрированному кандидату предоставляется соответствующий знак. Все кандидаты пользуются равными правами и обязанностями.

Голосование проводится с 8.00 до 19.00 в день выборов. День голосования не является рабочим днем в районе, где проводятся выборы. Избирательные комиссии информируют избирателей о месте и дате проведения голосования через СМИ, информационные щиты и путем отправления им соответствующих уведомлений по почте за 25 дней до дня голосования.

В день выборов, когда избиратель приходит на избирательный участок, проверяются документы, удостоверяющие его личность и до голосования на большом пальце левой руки избирателей проверяются невидимые чернила с помощью ультрафиолетовых ламп. После пометки пальца избирателя чернилами, избиратель получает избирательный бюллетень. Избиратель голосует тайно и помечает квадраты, расположенные справа от фамилии кандидата, за которого он хочет голосовать. Голосование считается недействительным, если пометки поставлены более чем в одном квадрате (в случае президентских и парламентских выборов), или ни в одном из квадратов. Избиратель покидает избирательный участок после того, как опускает в урну свой избирательный бюллетень после голосования.

После окончания голосования, идет непрерывный подсчет голосов с участием уполномоченных лиц. Протокол содержит информацию о количестве избирателей, включенных в списки избирателей, избирателях, которые получили избирательные бюллетени, бюллетени, отменённые без использования и испорченные бюллетени, действительные и недействительные избирательные бюллетени и голоса, поданные за каждого кандидата.

Протокол состоит из трех карбонизированных экземпляров, каждый из них другого цвета. В протокол вносить изменения нельзя. Протоколы результатов голосования подаются в окружные избирательные комиссии участковыми избирательными комиссиями немедленно, но не позднее, чем через 24 часа после окончания подсчета голосов и окружные избирательные комиссии доставляют протоколы в ЦИК не позднее, чем за 2 дня после дня голосования. ЦИК рассматривает протоколы окружных избирательных комиссий и прилагаемых документов не позднее, чем в течение 20 дней после дня голосования и представляет свои заключения в Конституционный суд в течение 24 часов.

После голосования, протоколы результатов избирательных округов подаются в ЦИК в течение периода времени и процедур, определенных законодательством. Информация о результатах публикуется в форме таблицы и немедленно размещается на официальном сайте ЦИК.

Конституционный суд проверяет соответствие документов с избирательным кодексом в течение 10 дней после их получения и утверждает результаты выборов в случае правовой совместимости. Постановление Конституционного суда является окончательным.

Закон не предполагает каких-либо ограничений на явку избирателей. Кандидат, набравший большинство голосов избирателей в соответствующем избирательном округе, считается избранным. Срок полномочий членов Милли Меджлиса заканчивается в первый день сессии вновь избранного Милли Меджлиса. Если проводятся новые выборы членов вместо выбывших из Милли Меджлиса (дополнительные выборы), то срок полномочий вновь избранного члена соответствует оставшемуся сроку полномочий замещенного члена. Выборы не проводятся, если остается меньше, 120 дней до окончания срока полномочий Милли Меджлиса.

Если выборы считаются недействительными в соответствующем избирательном округе или результаты выборов не утверждены, ЦИК должен провести повторные выборы.

Дополнительные выборы проводятся в одномандатном избирательном округе в течение месяца после того, как место становится вакантным. Нынешние члены парламента не могут выступать в качестве кандидатов на дополнительных выборах.

Государственная автоматизированная информационная система «Выборы» была создана в 2000 году для обеспечения прозрачности и открытости процесса выборов. Система используется для получения, передачи и обработки информации, своевременного проведения выборов, регистрации избирателей, составления избирательных списков, получения совокупных данных по результатам голосования и результатам выборов. Всем лицам, имеющим статус наблюдателя, полностью гарантируется право доступа к информации, включенной или переданной через сеть. Передача информации о явке избирателей, результатам голосования и результатам выборов проводится *онлайн*.

Президент Азербайджанской Республики избирается на 5 лет общими, прямыми и равными выборами, свободным, личным и тайным голосованием. Гражданин Азербайджанской Республики не моложе 35 лет, постоянно проживающий на территории Азербайджанской Республики более 10 лет, владеющий избирательным правом, без судимости за серьезные преступления, не имеющий каких-либо обязательств перед другими государствами, имеющий высшее образование, не имеющий двойное гражданство, имеет право быть избранным президентом Азербайджанской Республики.

Президентские выборы проводятся в среду третьей недели октября в последний год полномочий президента, как установлено Конституцией. День выборов должен быть объявлен по решению ЦИК, и решение публикуется самое позднее в течение 2 дней.

Кандидаты в президенты назначаются после официального опубликования решения о выборах. Выдвигать кандидатов в президенты имеют право политические партии, блоки политических партий и граждане, имеющие избирательное право. Каждый гражданин, имеющий избирательное

право, может создать инициативную группу в составе 100 человек для выдвижения кандидатов в президенты.

В поддержку кандидатуры нужно собрать не менее 40 тысяч подписей. По меньшей мере 50 подписей должны быть собраны с территории каждого избирательного округа, и общее число избирательных округов, в которых собирают подписи, должно быть не менее 60. Каждый избиратель может поддерживать только одного кандидата.

Кандидаты в президенты зарегистрированы ЦИК, и их список публикуется в периодических изданиях по меньшей мере за 20 дней до дня голосования.

Во время голосования на президентских выборах избиратель должен отметить пустой квадрат в правой стороне фамилии кандидата на пост президента. Бюллетени считаются недействительными, если помечен более, чем один квадрат или нет помеченных квадратов.

Кандидат в президенты Азербайджанской Республики считается избранным, если за кандидата проголосовало более половины избирателей, принявших участие в голосовании. Если более двух человек включены в бюллетени в качестве кандидатов в президенты, и никто не был избран, ЦИК назначает повторное голосование для двух кандидатов, которые получили большинство голосов во время выборов. Повторное голосование проводится во второе воскресенье после всеобщих выборов и кандидат, который получил большинство голосов, считается избранным президентом Азербайджанской Республики.

Протокол по итогам президентских выборов, должен публиковаться в течение 24 часов с момента его подписания. ЦИК подводит итоги президентских выборов и подает результаты в Конституционный суд для утверждения не позднее, чем через 10 дней после дня выборов. Соответствующее решение Конституционного суда о результатах является окончательным.

Конституционный суд Азербайджанской Республики объявляет результаты президентских выборов официально в течение 14 дней после дня голосования.

В соответствии с Конституцией, избранный президент принимает присягу в течение 3 дней с момента официального объявления Конституционным судом результатов президентских выборов, и Президент Азербайджанской Республики начинает осуществление своих полномочий, начиная с этого дня.

Действующий президент Азербайджанской Республики осуществляет свои полномочия до начала полномочий вновь избранного президента.



2. Стабильность избирательного законодательства

Выборы в стране организуются и проводятся в соответствии с Конституцией, избирательным кодексом и рядом инструкций, правил и положений, принятых ЦИК. Основным документом для подготовки и проведения выборов является избирательный кодекс, который был разработан в эффективном сотрудничестве с международными организациями и включил их рекомендации, и был принят 27 мая 2003 года, после длительного публичного обсуждения и рассмотрения политическими партиями, группами гражданского общества и соответствующими специалистами.

Избирательный кодекс состоит из общих положений, 7 разделов, 38 глав и специальной части. Со дня его принятия, в кодекс несколько раз были внесены поправки и обновления.

3. Органы управления выборами

Выборы в Азербайджанской Республике организуются и проводятся избирательными комиссиями. Система избирательных комиссий включает ЦИК (18 членов), 125 окружных избирательных комиссий, (каждая из которых имеет 9 членов) и около 5500 участковых избирательных комиссий, (каждая из которых имеет 6 членов). ЦИК руководит деятельностью избирательных комиссий.

Шесть членов ЦИК назначаются политическими партиями и их представляют, члены которых составляют большинство в Милли Меджлис, шесть членов назначаются и представляют независимых членов Милли Меджлис, в то время как шесть членов назначаются и представляют политические партии, члены которых представляют оппозицию в Милли Меджлисе. Одна треть членов окружных избирательных комиссий и участковых избирательных комиссий представляют большинство, одна треть независимых и оставшаяся треть оппозицию в парламенте Азербайджана Милли Меджлис.

Решения ЦИК принимаются путем открытого голосования на сессиях и подписываются Председателем Комиссии и двух секретарей. Председатель ЦИК представляет большинство в Милли Меджлис, в то время как один из секретарей представляет оппозицию, а другой независимых парламентариев. Выдвижение двух членов, представляющих независимых членов Милли Меджлиса, должно быть согласовано с заинтересованными сторонами: с большинством и с оппозиционными политическими партиями.

Решения ЦИК принимаются путем открытого голосования на заседании ЦИК большинством в 2/3 голосов. ЦИК устанавливает свой секретариат. Деятельность Секретариата координируется положением, утвержденным ЦИК.

Срок полномочий избирательных комиссий составляет 5 лет при полной независимости



Комиссии, они не зависят от государственных органов, муниципальных учреждений, политических партий, неправительственных и других общественных организаций, других юридических и физических лиц в связи с подготовкой и проведением выборов. Любое вмешательство в деятельность избирательных комиссий другими подразделениями приводит к соответствующей ответственности, как это предусмотрено уголовным кодексом и кодексом об административных правонарушениях.

Между тем, статьи 17 и 22 избирательного кодекса занимаются вопросом *Кодекса поведения для деятельности избирательных органов* и обязательства для членов Комиссии быть справедливыми и беспристрастными, чтобы не допустить каких-либо действий, которые можно рассматривать как поддержку любого конкретного кандидата или политической партии, не выполнять инструкции, которые являются незаконными или не в соответствии со своими обязанностями, относиться к каждой политической партии, кандидату, избирателям и другим участникам избирательного процесса справедливо и одинаково, не иметь партийной принадлежности, не иметь никаких контактов с избирателями в связи с избирательными вопросами политического характера и не участвовать ни в какой деятельности (включая частную деятельность), которая может привести к предвзятому отношению к кандидату или политической партии.

Решения и акты, принятые избирательными комиссиями в рамках их полномочий, являются обязательными для государственных органов и муниципалитетов, функционируют в рамках соответствующей территории, претендентов, кандидатов, политических партий, неправительственных организаций и других общественных организаций, групп кампаний референдума, государственных служащих и избирателей. Решения вышестоящих избирательных комиссий также должны быть обязательными для нижестоящих избирательных комиссий.

4. Гарантии свободных и справедливых выборов

Прозрачность подготовки и проведения выборов является одним из важных принципов. Выборам, проведенным в Азербайджане характерно наблюдение со стороны тысяч местных и международных наблюдателей, представителей отечественных и зарубежных СМИ, использование веб-камер с 2008 года, а также применение информационно -коммуникационных технологий.

Наблюдатели обладают полной независимостью при свободном наблюдении за всеми процессами до и после дня выборов. При проведении наблюдения, процесс выборов не должен подвергаться влиянию в пользу любого кандидата или политической партии. Следует учитывать все случаи и факты, отмеченные в результате наблюдательной деятельности, наблюдение должно быть открытым и результаты должны быть основаны на фактах.

Представители СМИ, которые играют важную роль в обеспечении прозрачности избирательного процесса должны пользоваться свободным доступом к мониторингу выборов, проведенных в Азербайджанской Республике. Представители национальных средств массовой информации должны свободно контролировать все части избирательного процесса до и после дня выборов, без требования регистрации. Представители зарубежных СМИ могут присоединиться к наблюдению за процессом выборов, после того, как ЦИК обеспечит их с соответствующим знаком. Согласно избирательному

кодексу, международные и внутренние наблюдатели имеют равные права и обязанности.

Использование веб-камер, которые стало применяться в Азербайджане с 2008 года, позволяет следить за процессом голосования через Интернет в прямом эфире. Для обеспечения прозрачности выборов, веб-камеры, помимо всех других средств, установлены на территории 1000 (около 20%) избирательных участков, которые охватывают всю страну. Факт покрытия всей территории страны берется за основу. Вопрос об использовании веб-камер рассматривается на сессии ЦИК и после принятия соответствующего решения, список избирательных участков с веб-камерами публикуется и размещается на официальном сайте ЦИК. Интернет-пользователи могут контролировать процесс голосования и подсчета в прямом эфире и непрерывно через веб-камеры с помощью доступа к веб-сайту ЦИК в стране или за рубежом, без требований регистрации.

Вся связанная с выборами информация доступна на веб-сайте ЦИК (www.msk.gov.az, www.cec.gov.az, www.infocenter.gov.az) на азербайджанском и английском языках с целью обеспечения прозрачности.

Апелляции и жалобы рассматриваются в соответствии с избирательным кодексом и «Инструкциями по правилам подачи и рассмотрения жалоб и апелляций, поданных в Центральную избирательную комиссию Азербайджанской Республики и в окружные избирательные комиссии», разработанные совместно с Венецианской комиссией Совета Европы. Инструкция является одним из нормативных актов, принятых ЦИК.

Решения и акты, принятые комиссиями по выборам (референдумам) в рамках своих полномочий, имеют обязательную силу для государственных органов и муниципалитетов, функционирующих в рамках соответствующей территории, кандидатов, зарегистрированных кандидатов, политических партий, неправительственных организаций и других общественных организаций, групп кампании референдума, должностных лиц и избирателей. Соответствующие решения принимаются в порядке и в сроки, определенные законом для обеспечения эффективного и справедливого расследования апелляций и жалоб в отношении нарушения избирательных прав.

Избиратели, претенденты, кандидаты, политические партии, блоки политических партий, группы кампании референдума, их агенты, наблюдатели и избирательные комиссии могут подавать жалобы на решения и действия (бездействие), нарушающие избирательные права граждан, в течение 3 дней после даты публикации или принятия решения или даты, когда имело место действие (бездействие) или заинтересованное лицо было об этом информировано. Если случай, описанный в жалобе, можно рассматривать как имеющий уголовный характер, в соответствии с уголовным кодексом Азербайджанской Республики, то соответствующая избирательная комиссия обращается к соответствующей государственной прокуратуре наряду с принятием решения относительно средства правовой защиты, направленных на исправление недостатков или нарушений, указанных в жалобе. ЦИК должен принять обоснованное решение о рассмотрении каждой жалобы. Если расследование жалобы указывает на вероятность преступления, прокуратуры информируется об этом. Соответствующий орган обвинения должен рассмотреть жалобу в течение 3 дней.

Вышестоящая избирательная комиссия имеет право отменить решение нижестоящей избирательной комиссии, чтобы принять решение по существу вопроса или порядку повторного рассмотрения этого вопроса. Решение по

каждой жалобе, полученной избирательной комиссией во время выборов должно быть принято в течение 3 дней или немедленно, если жалобы получены в день выборов или на следующий день после дня выборов. Решения должны быть доставлены истцу. Суды рассматривают жалобы на решения избирательных комиссий в течение 3 дней (если в избирательном кодексе не указано более коротких сроков). Жалоба на решение суда может быть подана в суд вышестоящей инстанции в течение 3 дней.

Если жалобы первоначально не рассматриваются вышестоящей избирательной комиссией, уполномоченные лица, соответственно, могут подавать жалобы на решения или действия (бездействие) окружной избирательной комиссии в ЦИК и на решения или действия (бездействие) ЦИК в апелляционный суд.

Если суд отменяет решение избирательной комиссии, та же самая избирательная комиссия должна принять новое решение по данному вопросу, или вышестоящая избирательная комиссия должна принять соответствующее решение на основании решения суда. Отказ от осуществления резолюций суда устанавливают уголовную ответственность в соответствии с уголовным кодексом Азербайджанской Республики.

Для того, чтобы расследовать жалобы на действия (бездействие) и решения, которые нарушают избирательные права граждан, должны быть созданы соответствующие группы экспертов в ЦИК, в составе 9 членов и в окружной избирательной комиссии в составе трех членов. Члены комиссии, юристы, могут быть включены в состав этих групп.

Если заявитель выразил желание присутствовать на совещании по своей апелляции, он должен быть лично информирован о месте и времени встречи по телефону или почте, за день до заседания. Эксперт представляет доклад по жалобе на заседании. Член группы экспертов проводит расследование апелляции, обеспечивает соответствующие заключения по результатам расследования. Мнение представляют на заседании избирательной комиссии и соответствующее решение принимают после того, как члены Комиссии ознакомятся с мнением и проведением дискуссий. В ходе расследования жалоб, член группы экспертов является независимым и несет ответственность только перед законом. Если истец или уполномоченный им представитель присутствует на заседании, они могут пояснить жалобу. Представитель окружной избирательной комиссии, решение которого находится в стадии обсуждения, могут приглашаться на заседания ЦИК, и он имеет право обосновать принятое решение.

Эксперт, который расследует жалобу должен вынести заключение в течение срока, установленного избирательным кодексом. Если необходимы дополнительные расследования, решение в этой связи может принять соответствующая избирательная комиссия. Такое решение должно быть принято в течение 3 дней с момента получения жалобы и немедленно в день выборов.

Одним из важных элементов свободных и справедливых выборов является предвыборная кампания, которая позволяет кандидатам доставить свои сообщения избирателям. Предвыборная кампания может проводиться кандидатами, политическими партиями и блоками политических партий, зарегистрированными кандидатами, а также группами кампании референдума. Предвыборная кампания осуществляется на бесплатной и платной основе. Предвыборная агитация может проводиться через средства массовой информации, массовые мероприятия (собрания и встречи с

гражданами, массовые дискуссии и выступления, т. д.), распространение печатных, аудиовизуальных и других агитационных материалов, и все другие средства, не запрещенные законом.

Предвыборная кампания в СМИ проводится в форме открытых дискуссий, круглых столов, пресс-конференций, интервью, выступлений, политической рекламы, теле- и радио программ, видео фильмов и других средств, не запрещенных законом. Зарегистрированный кандидат, политическая партия или блок политических партий определяет формы и способы их предвыборной кампании, независимо друг от друга на основе их выбора.

В соответствии с уголовным кодексом, кодексом об административных правонарушениях и гражданским кодексом Азербайджанской Республики, предвыборные программы кандидатов, политических партий, блоков политических партий, встречи и выступления предвыборной кампании и материалы, распространяемые через средства массовой информации, не должны содержать подстрекательств к свержению правительства силой, изменению конституционного строя, нарушению территориальной целостности страны или оскорблению чести и достоинства граждан. В соответствии с уголовным кодексом Азербайджанской Республики запрещено во время предвыборной кампании злоупотреблять СМИ в целях кампаний, которые подстрекают к социальной, расовой, национальной или религиозной ненависти и враждебности.

Пресс-группа, учрежденная согласно ЦИК, состоящая в основном из журналистов, обеспечивает соблюдение правил о предвыборной агитации. Согласно «правилам о пресс-группе, сформированной при Центральной избирательной комиссии Азербайджанской Республики для контроля за соблюдением правил по проведению предвыборных (до референдума) кампаний в средствах массовой информации, утвержденных постановлением ЦИК, основными обязанностями пресс-группы являются следующие:

- Осуществление контроля по соблюдением законодательства Азербайджанской Республики, которое регулирует правила и методы проведения предвыборной кампании и положения инструкций и других законов ЦИК, участниками избирательного процесса
- Рассмотрение апелляций и информирование заинтересованных сторон о результатах расследования
- Принятие соответствующих мер по устранению нарушений правил для проведения предвыборной кампании в порядке, предусмотренном законодательством.

Предвыборная кампания начинается за 23 дня до дня голосования и заканчивается за 24 часа до начала голосования. Запрещается проведение каких-либо предвыборных кампаний в день голосования и накануне. Материалы предвыборной кампании, расположенные внутри и вне залов, прилегающих к территории участковых избирательных комиссий, в день выборов должны быть удалены.

СМИ не проводят предвыборной кампании по их собственной инициативе в пользу или против кандидатов, политических партий и блоков политических партий.

Во время выборов в дополнение к другим местам для размещения агитационных материалов, должны быть установлены информационные щиты для размещения материалов кампании в районах, густо населенных

избирателями, в рамках границ всех избирательных участков и их следует установить в такой форме, чтобы они были доступны избирателям для ознакомления.

В период проведения кампании кандидатам выделяется 6 часов бесплатного эфирного времени (3 часа на телевидении и 3 часа на радио) на общественном телевидении и радио, чтобы предоставить им больше возможностей и условий для добросовестной конкуренции в целях передачи своих предвыборных сообщений избирателям. Кроме того, кандидатам выделяется бесплатное печатное пространство в национальных газетах в равном количестве. ЦИК определяет правила использования бесплатного эфирного времени и осуществляет надзор за соблюдением правовых требований в отношении с платного эфира. Прайс-лист платного эфира СМИ, предлагаемого кандидатам для предвыборной кампании, подается в ЦИК, и информация размещается на веб-сайте Комиссии для ознакомления кандидатов. Усилия ЦИК направлены на то, чтобы гарантировать обеспечение равных условий для всех кандидатов в средствах массовой информации.

Согласно избирательному кодексу, для финансирования деятельности претендентов, кандидатов, политических партий и блоков политических партий, кандидатов должны создаваться избирательные фонды. Кандидат, политическая партия, блок политических партий имеют право определять, как использовать избирательные фонды, принадлежащие им. Фонды могут использоваться только для финансирования организационно-технических мероприятий по сбору подписей в поддержку выдвижения кандидатов, для оплаты лиц, участвующих в сборе подписей избирателей, для оплаты предвыборных расходов по агитации, информационных и консалтинговых услуг и для оплаты других расходов на работы, выполняемые непосредственно юридическими лицами и гражданами во время предвыборной кампании. Кандидаты, политические партии, блоки политических партий должны использовать деньги, переведенные в их избирательные фонды до дня голосования, в соответствии с правилами, определенными законодательством, и им должно быть запрещено использовать другие средства, помимо избирательных фондов, для мероприятий предвыборной кампании и сбора подписей.

В целях содействия прозрачности в финансировании избирательной кампании, решением ЦИК во время деятельности избирательных комиссий установлены службы надзора и аудита при Центральной избирательной комиссии и окружных избирательных комиссиях. Эти услуги регулируются правилами «по надзору и службе аудита при Центральной избирательной комиссии» и «по надзору и службе аудита окружных избирательных



комиссий». Деятельность по надзору и аудиторским услугам в рамках ЦИК и окружных избирательных комиссий открыта для всех заинтересованных в выборах сторон – кандидатов, претендентов, уполномоченных представителей политических партий и блоков политических партий, местных и международных наблюдателей, а также представителей средств массовой информации. Вышеупомянутые субъекты выборов, включая местных и международных наблюдателей, могут ознакомиться с деятельностью надзора и аудита службы и получить необходимую информацию всякий раз, когда пожелают, что стимулирует гарантию прозрачности в деятельности службы надзора и аудита. Служба надзора и аудита имеет право контролировать получение финансовых средств избирательных фондов кандидатов, политических партий и блоков политических партий, регистрацию этих фондов и их целевые расходы.

Между тем, в Закон Азербайджанской Республики «о политических партиях» были внесены поправки законом от 30 сентября 2014 года, направленные на обеспечение прозрачности и открытости деятельности политических партий. В соответствии с этими поправками, политические партии должны подавать ежегодные финансовые отчеты и аудиторское заключение в ЦИК и отчеты должны размещаться на официальном веб-сайте Комиссии.

Азербайджан демонстрирует твердую политическую волю путем принятия соответствующих мер для проведения свободных и справедливых выборов. Эти меры также включают предотвращение неправомерного использования административных ресурсов и незаконного вмешательства в избирательный процесс. Кроме того, избирательный кодекс однозначно обговаривает, что кандидаты должны присоединиться к выборам на равных условиях, и необходимо строго предотвращать неправильное использование государственных и муниципальных ресурсов в пользу какого-либо кандидата. Согласно избирательному кодексу, лица, которые злоупотребляют своими полномочиями и административными ресурсами, с тем чтобы повлиять на результаты выборов, несут соответствующую уголовную, гражданскую или административную ответственность.

Заключительные замечания

Деятельность ЦИК направлена на гарантии конституционных прав граждан избирать и быть избранным, надлежащее и всестороннее применение избирательного законодательства, укрепление партнерских отношений с международными организациями, защиты принципов прозрачности, открытости и справедливости в проведении выборов, повышение правовой образовательной деятельности, непрерывное изучение и внедрение передового международного опыта.



1. Законы о выборах в Албании за последние 25 лет

В течение 25-летней истории своего политического плюрализма, Албания организовала 8 парламентских выборов: в 1991, 1992, 1996, 1997, 2001, 2005, 2009 и 2013 годах, двое из которых были досрочными выборами.

Почти в каждой паре выборов в Албании, применялись различные или аналогичные системы, с соответствующими изменениями в рамках избирательной формулы. В годы посткоммунистического периода, Албания применяла мажоритарную систему, состоящую из двух туров (1991), смешанную зависимую систему (система пропорционально смешанных членов) (1992), независимую смешанную (параллельная система) (1996, 1997, 2001), смешанную систему, где аспект большинства определяется в двух турах (1992, 1996, 1997, 2001), или с минимальным большинством (первый считается избранным, 2005) и региональную пропорциональную систему (2009, 2013).

Способ голосования был одним и тем же на каждых выборах: в *избирательных центрах* в пределах территории Албании, на бумажных бюллетенях, где избиратель может выбрать только один вариант. Избиратель голосует в *избирательном центре*, который назначается на основе его постоянного места жительства.

Всех албанские граждане, которые достигают возраста 18 лет даже в день выборов, имеют право избирать. Подобным образом, все граждане, достигшие 18-летнего возраста в день выборов (на выборах в 1991 и 1992 годах этот возраст составлял 21 год) имеют право быть избранным в качестве депутата.

Парламентские выборы

Парламентские выборы проводятся каждые четыре года. В настоящее время количество мест в парламенте, предписанное в Конституции, составляет 140¹, в то время как в 1991 году было 250, в 1996 году не менее 140 и в 1997 году насчитывалось 155 мест. На парламентских выборах не было никаких требований, связанных с явкой избирателей на выборы.

Каждый албанский гражданин, имеющий право быть избирать, может баллотироваться в депутаты как представитель партии, группы партий или как независимый кандидат.

Многомандатные списки кандидатов в пропорциональной системе подаются политическими партиями или группой партий и являются закрытыми списками.

Когда стала применяться мажоритарная система, Албанию разделили на 100 *избирательных зон* (округов) с приблизительным количеством избирателей. Исключением был 1991 год, с 250 зонами. Когда применялась

* Председатель ЦИК Албании, электронная почта: luzi.leti@gmail.com

¹ Конституция Республики Албании была утверждена на референдуме в ноябре 1998 года.

смешанная система, благодаря причинам соразмерности, на территории Албании была сформирована одна *избирательная зона*.

Согласно нынешней избирательной системе, которая является *региональной пропорциональной*, имеется 12 *избирательных зон*, которые соответствуют *административным районам* – уровень административно-территориального деления.

Однако, 12 регионов Албании значительно отличаются по количеству населения. По этой причине в Избирательном кодексе была принята формула для того, чтобы определить количество мандатов для каждого региона, в соответствии с тем критерием, что мандат должен представлять приблизительно равное количество избирателей. На двух последних выборах, состоявшихся на основе этой системы выборов, среднее количество граждан на один мандат составляло приблизительно 30 000.

Подсчет голосов ведется вручную. До 2001 года подсчет проводился в *избирательном центре*, соответствующей комиссией. Позже, подсчет был сосредоточен в специально отведенных местах согласно *избирательным зонам* или *Зонам администрации выборов (ЗАВ)*.²

Парламентские выборы 1991 года

Первые плюралистических выборы в Албании были проведены 31 марта 1991 года. В декабре 1990 года, в результате студенческого движения, был принят закон, который позволил *создание политических партий*, в дополнение к Коммунистической партии, которая правила в централизованной системе почти 45 лет.

Избирательный закон, принятый коммунистическим парламентом, в первый раз признал право некоторых социальных и политических организаций, установленных законом, содержащим список организаций, их участия в выборах.

Система выборов 1991 года, ненамного отличалась от коммунистического периода. Это была чисто *мажоритарная система*, состоящая из двух туров: кандидат, который получал свыше 50% действительных голосов, получал соответствующий мандат. Во время выборов 1991 года — в первый раз – закон предписал некоторые основные правила и принципы для проведения свободных и демократических выборов: плюрализм, избирательную кампанию и право на апелляцию.

Индекс непропорциональности (Индекс Галлахер – связь между процентом всенародного голосования и процентом мест для электоральных субъектов) на выборах составлял 10.2 (*см. таблицу 1 в приложении*).

Парламентские выборы 1992 года

Политический кризис, который возник после выборов 1991 года (31 марта), привел к досрочным выборам в следующем году, которые состоялись 22 марта 1992 года. Между тем в отсутствие основного закона государства – Конституции Республики Албании, парламент одобрил основные конституционные положения и закона «о выборах в Ассамблею»³, который

² ЗАВ устанавливается на основе местных государственных/муниципальных единиц. В настоящее время имеется 90 зон органов по проведению выборов в Албании.

³ Закон № 7423 от 13.11.1990.

определил избирательную систему, правила и принципы для проведения выборов в посткоммунистической Албании.

Избирательная система была *смешанной зависимой (системой пропорциональным смешанных членов)*, системой большинства, с пропорциональным элементами, организованной в два тура. В Парламент входило не менее 140 членов. 100 депутатов были избирались напрямую в одномандатных зонах (округах), в то время как дополнительные компенсационные мандаты были выделены на основании списков кандидатов, согласно их рангу на национальном уровне.

Многомандатные списки кандидатов были закрытыми списками. После их подачи и утверждения Центральной избирательной комиссией (ЦИК), они были опубликованы и их рейтинг нельзя было изменить. Мажоритарная система проходила в два тура. Кандидат, поддержанный 50% действительных голосов в соответствующей зоне выборов, объявлялся победителем.

Голоса, поддерживающие кандидата по мажоритарной системе, также рассматривались как голоса за соответствующую выдвинутую политическую партию, у которой был зарегистрированный многомандатный список. Избирательный порог составлял 4% голосов по национальной шкале.

Индекс непропорциональности (*см. таблицу 2 в приложении*) на этих выборах составлял 3,43.

Парламентские выборы 1996 года

Следующие парламентские выборы 1996 года были проведены согласно предыдущему избирательному закону, который был изменен в некоторых аспектах.

Избирательная система оставалась *смешанной, но независимой (параллельная система)*: мажоритарная система в 115 многомандатных избирательных зонах с двумя турами и пропорциональная для 25 дополнительных мандатов, которые были переданы другим кандидатам многомандатных списков. Формула распределения мест изменилась, в то время как избирательный порог составлял те же 4%.

Голосование проводилось на бумажных избирательных бюллетенях, разделенных на части – одна часть для кандидатов по мажоритарной системе и другая для политических партий, которые зарегистрированы в многомандатных списках.

После выборов 1996 года последовал бойкот членов комиссий всех уровней (комиссий избирательных центров и комиссий избирательных зон), предложенный оппозиционными партиями, которые привели к сильному оспариванию результатов.

Индекс непропорциональности (*см. таблицу 3 в приложении*) на этих выборах был 24,53

Парламентские выборы 1997 года

После парламентских выборов 1996 года, Албания пережила политический кризис, когда всплыли на поверхность несколько ростовщических/пирамидальных схем. Это привело к созданию нового правительства, под названием *Правительство национального примирения* и досрочным парламентским выборам в июне 1997 года.

Избирательная система оставалась почти той же самой, *независимой смешанной системой (параллельная система)*. Количество мест в парламенте было 155, из которых 115 делегатов были избраны на основе двух туров мажоритарной системы, в то время как 40 депутатов были избраны из многомандатных списков на основе голосов, полученных каждой политической партией в первом туре. Избирательный порог составлял 2%.

Индекс непропорциональности (см. таблицу 4 в приложении) на этих выборах был 9,79.

Парламентские выборы 2001 года

Конституция 1998 года вновь предусмотрела основные принципы конституционного порядка, основные права и свободы, а также политические права. Кроме того, Конституция предписывала основные элементы избирательной системы, *независимая смешанная система* с избирательным порогом 2,5% для партий и 4% для коалиций.

Парламент состоял из 140 депутатов. 100 депутатов избираются непосредственно в двух турах, в одномандатных избирательных округах, в то время как 40 депутатов были избраны на основе многомандатных списков партий и/или коалиций.

Индекс непропорциональности (см. таблицу 5 в приложении) на этих выборах составлял 8,13.

Парламентские выборы 2005 года

Из-за проблем, возникших в ходе парламентских выборов 2001 года и после рекомендации международных наблюдателей, Избирательный кодекс был изменен до выборов 2005 года. Единственным изменением в системе выборов было то, что выборы были организованы в одном туре. В *мажоритарной системе* кандидат, который получил наибольшее количество голосов, получает мандат (*первый считается избранным или победитель забирает все*). Формула распределения дополнительных мандатов осталась неизменной.

Поскольку формула распределения дополнительных мандатов значительно сократила шансы больших партий на получение этих мест, две основные партии не претендовали на голоса в пропорциональной системе и призвали своих избирателей голосовать за их союзные партии. Цель заключалась в том, чтобы фиктивно увеличить количество мест. Таким образом, на этих выборах, произошел «трафик» голосов пользу малых союзных партий.

Индекс непропорциональности на этих выборах был очень высоким 29,33 (см. таблицу 6 в приложении).

Парламентские выборы 2009 и 2013 годов

Недостатки, отмеченные в ходе выборов 2001 и 2005 годов, показали необходимость изменения системы выборов в Албании. В результате, в 2008 году парламент Албании принял некоторые конституционные поправки к системе выборов и избирательной формуле. *Смешанная избирательная система* была заменена на *региональную пропорциональную*

избирательную систему. Количество мест в парламенте по-прежнему составляло 140 мест.

Пропорциональная система основана на разделении страны на многомандатные зоны (округи), которые соответствуют 12 административно-территориальным делениям (регионам). Как указывалось выше, число мандатов в округах соответствует плотности населения – среднее количество граждан на одно место составляет приблизительно 30 000 (см. в таблице 9 приложения).

Действующие депутаты освобождаются от обязательства собирать подписи поддержки при баллотировании на предстоящих выборах. Другие кандидаты должны предоставить подписи своих сторонников в соответствующих избирательных зонах: независимые кандидаты по крайней мере 1% избирателей и не менее 3 000 подписей; при этом политические партии не менее 10000 подписей и коалиции не менее чем 15000 подтверждающих подписей. Для выборов 2013 года политические партии должны собрать не менее 5000 подписей, а коалиции не меньше, чем 7000 поддерживающих подписей.

Избирательный порог для политических партий и коалиций соответственно 3% и 5%. В первый раз Избирательный кодекс предусмотрел удовлетворение обязательному гендерному критерию в многомандатных списках кандидатов в депутаты. Соответственно, на выборах в 2009 году в каждом избирательном округе по крайней мере 30% от общего числа кандидатов и одно из первых трех имен в списке должны принадлежать каждому полу. Подобным образом, на выборах в 2013 году в каждом избирательном округе по крайней мере 30% от общего числа кандидатов и одно из первых трех имен в многомандатном списке должны принадлежать каждому полу. Если эти критерии не соблюдены, ЦИК налагает штраф в размере 100000 лек (примерно 715 евро), направленный выдвигающим организациям каждой соответствующей избирательной зоны

В настоящее время Избирательный кодекс предусматривает использование двух типов формул для распределения мандатов. Формула Д'Хондт используется в случае политических партий и коалиций, а формула Сент-Лагю для распределения мандатов в рамках коалиции политических партий.

Индекс непропорциональности на выборах 2009 и 2013 годов составлял соответственно 7,47 и 5,16 (см. таблицы 7 и 8 в приложении).

Выборы Президента

Албанский президент избирается парламентом. Только албанский гражданин по рождению, проживающий в Албании не менее чем последние 10 лет и достигший возраста 40 лет, может быть избран президентом.

Кандидат в президенты предлагается Ассамблее группой, имеющей не менее 20 собственных членов. Президент Республики избирается Ассамблеей путем тайного голосования и без обсуждения. Может быть проведено только пять туров голосования об избрании Президента. Первое голосование происходит в течение 7 дней со дня начала процедуры. Каждое из следующих голосований происходит не больше, чем через семь дней после неудачного завершения предыдущего голосования.

Голосование считается законченным, когда в конкурсе не остается кандидатов. На втором, третьем и четвертом голосовании могут быть



представлены новые кандидаты. Президент избирается на первом, втором или третьем туре голосования, когда кандидат получает не менее, чем три пятых поддерживающих голосов всех членов парламента. На четвертом и пятом голосовании кандидат, получивший более половины голосов всех членов парламента, избирается президентом. Пятое голосование происходит, когда на четвертом туре голосования никто из кандидатов не получает требуемого большинства голосов. Пятое голосование проводится только за двух кандидатов, которые получили наибольшее число голосов в ходе четвертого голосования. Если есть более чем два кандидата с равным количеством голосов, то кандидат, который принимает участие в голосовании определяется по жребию. Если после четвертого тура голосования ни один из кандидатов не остается в конкурсе, выдвигаться новые кандидатуры могут по установленным условиям. Если есть более чем два кандидата, голосование проходит между двумя кандидатами, обеспечившими наибольшее количество предлагающих депутатов. Если даже на пятом туре голосования ни один кандидат не получит требуемого большинства голосов или если после четвертого безуспешного голосования не появляется новый кандидат, происходит роспуск Ассамблеи. Срок полномочий президента составляет 5 лет, с правом быть переизбранным только один раз.

2. Стабильность избирательного законодательства

В период между 1990-2016 годами, парламент Албании принял 5 новых избирательных законов и 6 раз внес поправки в действующие избирательные законы до выборов. Поправки в Избирательный кодекс до выборов 2005 и 2013 годов можно считать значительным во многих аспектах.

31 марта 1991 года были проведены парламентские выборы, основанные на законе № 7423, от 13.11.1990. «*На парламентских выборах*». 22 марта 1992 года были проведены парламентские выборы, основанные на законе № 7556, от 04.02.1992. «*О выборах в Ассамблею Республики Албании*». Парламентские выборы 26 мая 1996 года проводились по предыдущему закону, который претерпел некоторые изменения.

Поправки к закону ввели некоторые ограничения права быть избранными в дополнение к ограничениям, накладываемым конституционными положениями. В соответствии с этими поправками все граждане, достигшие 21-летнего возраста на день выборов, являются гражданами Албании, имеют постоянное место жительства в Республике Албании по меньшей мере шесть месяцев и не отвечают критериям закона № 8001, от 22.09.1995. «*О геноциде и преступлениях против человечности, совершенных в Албании во время коммунистического режима по политическим, идеологическим и религиозным мотивам*» и закона №. 8043, от 30.11.1995. «*О контроле за должностными лицами и другими лицами, связанном с защитой демократического государства*», имеет право быть избранным в качестве депутата в парламент. Закон также предусматривает поправки к управлению выборами.

28 июня 1997 года были проведены парламентские выборы, основанные на законе № 7556, от 04.02.1992. «*О парламентских выборах в Республике Албании*», с некоторыми поправками.

Изменения настоящего закона, впервые установившего ЦИК как постоянный орган, ответственного за организацию, управление и проведение выборами в Республике Албании. Возрастной критерий для кандидатов в депутаты изменился с 18 лет на 21 год.

Конституция Республики Албании была утверждена на референдуме 22 ноября 1998 года. Конституция объявила политические права и предписала основные элементы избирательной системы. Основным документ также предусмотрел создание и функционирование Центральной избирательной комиссии. Согласно Конституции, ЦИК является постоянным органом, который готовит, контролирует, проводит и проверяет все аспекты, связанные с выборами и референдумами и объявляет их результаты.

В 2000 году, на основе Конституции, парламент впервые принял *Избирательный кодекс*, принятые законом №. 8609, от 08.05.2000. Референдумы и выборы в местные органы власти также состоялись на основе Избирательного кодекса.

Парламентские выборы 2001 года были проведены на основе правил, указанных в *Конституции Албании* и *Избирательном кодексе* от 2000 года, с поправками закона № 8780, от 03.05.2001. Эти поправки были главным образом технического характера.

Парламентские выборы 2005 года были проведены на основе *Избирательного кодекса*, принятые законом № 9087, от 19.06.2003, с поправками внесенными законом № 9341, от 10.01.2005. В 2005 году в *Избирательный кодекс 2003 года* были внесены дальнейшие изменения, обеспечивающие четкие процессуальные нормы для рассмотрения апелляций, выборов в административном порядке и в суде, и конкретные положения, касающиеся голосования и подсчета.

Парламентские выборы 2009 года были проведены после значительных поправок к *Конституции Албании* и *Избирательному кодексу*. Закон № 10019 от 29.12.2008, принял *новый избирательный кодекс* Республики Албании.

Позже конституционные поправки изменили избирательную системы со *смешанной системы на региональную пропорциональную*.

Парламентские выборы 2013 года были проведены на основе Избирательного кодекса 2008 года, с поправками закона № 74/2012, от 19.07.2012.

Избирательный кодекс также внес некоторые важные изменения, касающиеся состава ЦИК, способа избрания Председателя и упростил процесс подсчета голосов.

3. Органы управления выборами

Организация и управление демократическими выборами в пост коммунистический период была ответственностью Центральной избирательной комиссии⁴. Весь процесс развития албанского избирательного законодательства достиг своей цели путем осуществления принципа политического представительства и двухпартийного баланса. Важные задачи, связанные с организацией и проведением выборов, рассматривались как ответственность других государственных органов или местных правительств⁵.

На первых плюралистических выборах 1991 года управление выборами было объединено со структурами партий у власти и в избирательных комиссиях присутствовали представители политических и общественных организаций, представители различных ассоциаций и видные деятели из различных областей.⁶ Национальные и местные выборы в период 1992-1997 годов были проведены согласно специальным законам, принятых парламентом Албании, согласно основным конституционным положениям⁷. В этот период Центральная избирательная комиссия являлась временным органом, ответственным за организацию и проведение выборов, главная цель которого состояла в обеспечении правильного и строгого применения закона выборов.

Согласно закону о выборах 1992 года ЦИК состоит из 17 членов, под председательством Председателя и заместителя Председателя. Состав ЦИК был определялся (назначался) Президентом Республики по предложению политических партий, не менее чем за 35 дней до выборов. Политические партии, которые не имели членов в ЦИК, имели право назначать наблюдателей.

В соответствии с поправками 1996 года к закону о выборах, члены ЦИК предлагались политическими партиями, которые подавали многомандатные списки на парламентских выборах, и Советом министров. Номинанты назначались президентом Республики не позднее, чем за 45 дней до выборов. ЦИК, который был создан незадолго до выборов, не имел институциональных полномочий, его деятельность была ограничена рассмотрением административных обязательств, связанных с проведением выборов.⁸

⁴ Выборы в Албании проводятся трехуровневым избирательным органом, с четким разделением компетенций, задач и обязанностей: Центральная избирательная комиссия (ЦИК), второй уровень - это Комиссия администрации выборов (CEAZ), третий уровень - это Комиссия избирательных центров и Команды подсчета избирательных бюллетеней (ВСТ) для подсчета избирательных бюллетеней в избирательных центрах подсчета (ВСС).

⁵ Например, *Офисы гражданского реестра* для составления списка избирателей, мэров для назначения центров голосования, префектов для предложения помещений для назначенных ВСС.

⁶ Закон № 7423, от 13.11.1990. «О выборах в Республике Албании».

⁷ Закон 7556 от 04.02.1992 «О выборах в собрание Республики Албании», с поправками, внесенными законами № 8055 от 01.02.1996, № 8143, от 11.09.1996 и закон № 8218, от 16.05.1997.

⁸ Хорошим примером этого является случай, когда кандидат в Саранде не был допущен вторым уровнем Комиссии наблюдать за процессом, несмотря на его аккредитацию, предоставленную ЦИК и Конституционным судом. См.: БДИПЧ «Доклад о наблюдении на парламентских выборах в Республике Албании» (26 мая и 2 июня 1996 г.)

Поправка к закону 1997 года, учредила ЦИК как постоянный орган, состоящий из 17 членов, выдвигаемых политическими партиями и назначаемым президентом Республики сроком на 7 лет, с правом повторного выдвижения их кандидатур. Председатель и вице-председатель ЦИК (имеющие одинаковый статус) выдвигались основными партиями парламентской оппозиции и большинством. Мандаты членов ЦИК были поровну разделены среди политических партий, входящих в состав большинства и оппозиции. ЦИК, в качестве постоянного органа, показал *«высокий уровень ответственности в выявлении и решении проблем на выборах в 1997 году»*.⁹

Конституция Республики Албании, принятая в 1998 году, полностью изменила органы по проведению выборов, путем создания ЦИК в качестве конституционного органа из семи членов на 7-летний срок полномочий. В Избирательном кодексе ЦИК был определен как постоянное, независимое учреждение с широкой компетенцией в организации и проведению выборов¹⁰. Способ избрания членов позволил создание беспристрастного и независимого ЦИК: два члена назначались президентом Республики Албании после консультации с гражданским обществом, два члена избирались парламентом, на основании предложений Парламентского бюро, выбранного из списков, представленных парламентским большинством и оппозицией; три члена были избирались путем тайного голосования Высшим советом юстиции, на основе предложений национальной судебной конференции и индивидуальных заявок.

Поправки в Избирательный кодекс в 2003 году прекратили 7-летний срок действующих членов ЦИК и дали двум основным партиям большинства и оппозиции *«де-факто» контроль* за назначением членов ЦИК путём¹¹ введения ограничений компетенций трех назначенных органов: парламента, президента и высшего совета юстиции. Влияние¹² политических партий по отношению к ЦИК было также укреплено через права их представителей в ЦИК, которые имели право участвовать в работе сессий, но не имели права голоса в вопросах, которыми управлял ЦИК.

Избирательный кодекс 2005 года сохранил бывшие правила, относящиеся к ЦИК.

⁹ См. *«Окончательный доклад о парламентских выборах в Албании 29 июня - 6 июля 1997 года»*. (Катрин ЛалуMBER, Специальный координатор ОБСЕ по парламентским выборам в Албании, член Европейского парламента, сэр Рассел Джонстон, глава парламентской делегации Совета Европы, Хавьер Руперес, президент Парламентской Ассамблеи ОБСЕ)

¹⁰ Албанский политический класс решил установить избирательный закон как один из албанских кодексов. Принятие Избирательного кодекса требовало квалифицированного большинства, трех пятых голосов всех членов Ассамблеи. Этим условием албанское законодательство отразило требование того, что избирательное законодательство должно быть продуктом консенсуса среди политических сил, большинства и оппозиции. См.: *«Отчет миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами»*

¹¹ Выборы в местные органы власти. 12 октября 2003 года - 25 января 2004 года»

¹² См закон № 9087 от 19.06.2003, о *«Процедуре избрания членов ЦИК»*, Статья 22: Ассамблея Албании избирает двух членов ЦИК по получению соответствующих предложений из левого и правого спектра его политического состава, за исключением крупнейшей политической партии любого политического спектра. 2. Президент Республики назначает двух членов ЦИК по получении соответствующих предложений двух крупнейших политических партий большинства и оппозиции. 3. Верховный Совет юстиции выбирает трех членов ЦИК согласно следующей процедуре а) два члена ЦИК утверждаются из двух кандидатов на каждую вакансию, предложенную соответственно из двух крупнейших партий; б) Третий кандидат выбирает Высший совет юстиции согласно следующей процедуре: две самые крупные парламентские группы предлагают четырех кандидатов, которые являются юристами по профессии. Каждая из парламентских групп выбирает двух из четырех кандидатов другой группы. Четыре выбранных кандидатуры ставятся на голосование Высшим советом юстиции не позднее, чем через 48 часов после их внесения.

Поправка к Конституции в 2007 году увеличила число членов Центральной избирательной комиссии от семи до девяти членов, таким образом позволяя более широкий спектр представительства. Избирательный кодекс продолжал ограничивать конституционное право парламента, президента Республики и высшего совета юстиции по «избранию» членов ЦИК.¹³

По данным 2008 года поправки к Конституции Республики Албании¹⁴, положения о функционировании ЦИК остались в Избирательном кодексе¹⁵. Центральная избирательная комиссия, как высший постоянный орган, ответственный за проведение выборов, состоял из семи членов, которые избирались Парламентом на четырехлетний срок, с право быть вновь избранными. Четыре члена, включая Председателя, назначались парламентским большинством, в то время как трех членов предлагала парламентская оппозиция. В соответствии с поправками в Избирательный кодекс от 2012 года, Председатель ЦИК избирался на основе процесса открытого конкурса вместо политических выдвижений. У членов ЦИК был шестилетний срок полномочий, в то время как у Председателя срок полномочий составлял четыре года. Важно отметить, что некоторые из описываемых событий вызывали институциональную нестабильность, в то время как новые положения, были направлены на укрепление независимости ЦИК и изменение отношения политических партий к ЦИК как независимому государственному органу.

4. Гарантии свободных и справедливых выборов

Избирательные кампании

В течение последних 25 лет избирательные кампании организовывались, главным образом, с помощью предвыборных гонок, встреч с гражданами, распространением материалов избирательной кампании, таких как листовки, плакаты и т.д. Правовые положения, которые регулируют проведение избирательных кампаний, нацелены на то, чтобы гарантировать политические претендентам, право на информирование общественности и право избирателей получать информацию.

Избирательный кодекс с годами изменился и тенденции изменений были в установлении условий равного доступа в печатных и электронных СМИ для всех кандидатов. В течение 1990-1998 годов существовало несколько нормативных положений о предвыборных кампаниях, регулирующих общие аспекты проведения кампании: начало кампании, право политических партий и независимых кандидатов свободно проводить кампании, обязанность местных органов власти гарантировать равные возможности агитации. Согласно этим положениям не разрешалось агитировать в воинских частях и деполитизированных учреждениях, не разрешалось клеветать или оскорблять кандидатов в депутаты или любого субъекта выборов, было запрещено срывать встречи или избирательные митинги.

Период после 1998 года знаменует начало новой эры в проведении избирательных кампаний. Наряду с развитием общества и средств массовой информации в целом, поправка к Конституции привела к значительным

¹³ См. Миссию ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами «Отчет о выборах местных органов власти» (18 февраля 2007 г.)

¹⁴ Закон № .9904 от 21.04.2008.

¹⁵ Избирательный кодекс был принят законом № 10019 от 29.12.2008.

поправкам в Избирательный кодекс в этом отношении. Положения избирательного кодекса регулируют в деталях отношения между избирательными субъектами и средствами массовой информации, с целью проведения избирательных кампаний на равные условия для всех кандидатов, предлагая прозрачность, публикацию политических программ в соответствии с законом, запрет злоупотребления государственной собственностью для целей выборов.

В 2003 году законом впервые был учрежден Совет *мониторинга СМИ*, состоящий из работников средств массовой информации, задача которых контролировать кампании, проходящие в эфире на радио и телевидении. В случае, если эти правовые положения не соблюдаются, ЦИК налагает административные меры. В случае повторения нарушения, ЦИК дает указание Ведомству по *аудио визуальным средствам массовой информации*, чтобы оно заблокировало вещание радио и телевизионных каналов. Кроме того, закон призван обеспечить финансовое равенства и отсутствие дискриминации любого субъекта или выдвинутого кандидата на выборах, путем требования к вещательным компаниям средств массовой информации обязательно подавать в ЦИК официальные рекламные сборы и публиковать их на веб-сайте ЦИК.

В то же время, с тем чтобы улучшить мероприятия в рамках кампании кандидатов и избирательных субъектов через материалы кампании, такие как плакаты, листовки и т.д., ЦИК приняла *Руководящий принцип*, который будет соблюдаться всеми органами местного самоуправления при определении мест размещения агитационных материалов.

Следует подчеркнуть, что даже после 25 лет, печатные средства массовой информации остаются вне правового контроля, с точки зрения избирательной кампании. Ни Избирательный кодекс, ни другой закон не предусматривает положений о проведении печатных и электронных СМИ, освещающих избирательную кампанию баллотирующихся субъектов. На практике это привело к неравенству в освещении избирательной кампании к дискриминации в финансовых и временных аспектах некоторых кандидатов и избирательных субъектов, что проявлялось в отказе освещать их предвыборные программы. Помимо этого, избирательное законодательство дискриминировало независимых кандидатов, поскольку для их поддержки не было внесено никаких поправок в законодательство в течение 25 лет, им не предоставлялось бесплатного времени трансляции на албанском общественном радио и телевидении, и в значительной степени фаворизировали нынешние парламентские партии. Учитывая этот факт, ЦИК, по своему усмотрению, принял инструкцию, которая выделяет свободное эфирное время на государственном телевидении для независимых кандидатов.

Право на обжалование

Право на обжалование в соответствии с законом № 7423 от 13.11.1990. «*О выборах в Народное собрание*», закон № 7556 от 04.02.1992. и закон № 8055 от 01.02.1996., просто устанавливает право кандидатов на апелляцию на административном уровне (ЦИК) и в суде (Высший апелляционный суд).

В 1991 и 1992 годах адресатом апелляций в суд, связанных с выборами, был Высший апелляционный суд. Политические партии могли осуществить свое право на апелляцию относительно результатов выборов на административном уровне и перед судом. Решения Высшего *апелляционного суда*

На основании положений Избирательного кодекса 2000 года, апелляции, связанные с выборами, нельзя было назвать настоящими административными апелляциями, т.е. административные апелляции, где действия административного органа более низкого уровня рассматриваются административным органом более высокого уровня. Избирательные субъекты могли обратиться в суд только после того, как апелляция была рассмотрена также и на административном уровне.

Избирательный кодекс установил право апелляции в Конституционный суд против решений ЦИК по результатам выборов. В результате, Конституционный суд должен осуществлять полномочия, не предусмотренные в Конституции и рассматривал избирательные апелляции как особый суд. Стоит отметить, что в Конституционном суде имелось 46 апелляционных дел против результатов выборов в 100 избирательных зонах. Конституционный суд отменил решения избирательных комиссий в 26 случаях.

Решения ЦИК по окончательным результатам выборов в местные органы власти могут быть обжалованы в Высшем апелляционном суде. Кандидаты и политические партии имеют право подавать апелляции. Все решения ЦИК, за исключением тех результатов ЦИК, могут быть обжалованы в Тиранском апелляционном суде в течение трех дней от их публикации. Апелляционный суд Тираны рассматривает эти жалобы и выносит решения в течение пяти дней.

После внесения поправок в закон № 9341 от 10.01.2005. и Избирательного кодекса от 2003 и 2008 годов, система апелляций, связанных с выборами, полностью изменилась. ЦИК рассматривает апелляции против решений, принятых комиссиями второго уровня, согласно детальной процедуре регистрации, рассмотрения и вынесения решений по апелляциям. Положения Избирательного кодекса о процедуре рассмотрения апелляций в ЦИК аналогичны процедурам первых окружных судов в Республике Албании. В Апелляционном суде Тираны была создана специальная коллегия (Избирательная коллегия), которая рассматривает апелляции против решений ЦИК. Каждое решение второго уровня комиссий может быть обжаловано кандидатами и политическими партиями. Каждое решение ЦИК может быть обжаловано избирательными субъектами в Коллегии выборщиков.

Финансирования политических кампаний

В течение почти 23 летнего периода, албанская нормативно-правовая база претерпела тщательные преобразования по вопросу о финансировании политических партий и избирательных кампаний. Первоначально финансирование политической партии проходило аудит Высшего государственного аудиторского бюро.

Избирательный кодекс, принятый законом № 10019 от 28.12.2008., предоставлял полный контроль средств избирательных субъектов, определяя ЦИК как учреждение, ответственное за финансовый аудит и его опубликование. Согласно ныне действующему законодательству, ЦИК проводит финансовый аудит, назначая специальные органы и экспертов бухгалтерского учета.

Средства, выделяемые на политические партии, должны регистрироваться в специальном регистре (принятом ЦИК в качестве шаблона), включая сумму средств, полученных от каждого физического или юридического лица и другие данные, связанные с точной идентификацией доноров. Донор юридически обязан подписать заявление (образец версии заявления принимается ЦИК). В этой Декларации доноров заявляет, что не будет участвовать в ситуациях

конфликта интересов (в соответствии с Избирательным кодексом), которые могли бы служить основанием для прекращения их пожертвований.¹⁶ Пожертвование средств превышающих 100.000 лек должно сделано на специальный банковский счет, открытый избирательным субъектом. Этот счет должен быть открыт не позднее, чем через три дня после начала избирательной кампании. Руководитель отдела финансов политической партии заявляет этот расчетный счет в ЦИК, который в свою очередь публикует номер расчетного счета на веб-сайте ЦИК. Сумма в 1 миллион Лек является общей суммой, которую индивидуальное лицо может пожертвовать на предвыборную кампанию избирательного субъекта.

ЦИК публикует *Годовые финансовые отчеты политических партий, аудиторские доклады о финансировании избирательной кампании избирательных субъектов, а также отчеты календарного года* на официальном сайте ЦИК. Аудиторские отчеты о полученных средствах и расходах, связанных с выборами, публикуются в бюллетене выборов. Записи о частном финансировании избирательных субъектов и список людей, которые жертвуют суммы свыше 100 000 лек, перечислены в аудиторском докладе. Список доноров предается гласности таким же способом, как и аудиторские отчеты.

Важно отметить, что Избирательный кодекс и закон о политических партиях не устанавливают каких-либо ограничений для индивидуальных доноров, если после выборов они будут назначены на государственные должности в государственном аппарате или компаниях с государственным капиталом.

Прозрачность и надзор за финансированием политических партий в течение календарного года осуществляется в соответствии с процедурами, предусмотренными в связи с периодом избирательной кампании. Политические партии должны подать в ЦИК их *годовые финансовые отчеты*. ЦИК принял необходимую документацию для оказания помощи политическим партиям в их финансовой отчетности. Он также принял правила о стандартизированных форматах отчетности экспертов-бухгалтеров и политических партий относительно годовых финансовых отчетов, применяя, таким образом, рекомендации *Группы государств против коррупции (ГРЕКО)*.

Закон о политических партиях дал ЦИК более важную роль в расследовании и верификации данных и финансовой деятельности политических партий. Можно отметить, что ЦИК не имеет достаточные людские и финансовые ресурсы для того, чтобы осуществлять этот процесс.

¹⁶ Пожертвование средств юридического лица или любого из его акционеров запрещается, если применимо одно из следующих условий: а) получение государственных средств, государственных контрактов и концессий в последние 2 года, превышающих 10 миллионов Лек; б) осуществляется деятельность в средствах массовой информации; в) был партнером в различных проектах, связанных с государственными средствами ; г) имеет денежных обязательств в отношении любого государственного учреждения или государственного бюджета. Это обязательство не применяется, если акционер владеет этими акциями в результате публичного предложения.

Disproportionality Index (Gallagher Index) in Elections in Albania

The Formula is a relation between the difference of ballots received (in percentage) and the seats won in parliament (in percentage):

$$\text{Disproportionality Index (Gallagher Index)} = \sqrt{\frac{1}{2} \sum_{i=1}^n (V_i - S_i)^2}$$

where

V_i – valid votes in % of “ i ” party

S_i – Parliament seats in % of “ i ” party)

n – number of electoral subjects that win seats in Parliament

Table 1 – Parliamentary elections of 31.03.1991

No.	Party	% of ballots	% seats	dif (l%vot- %venl)	Diff. squared
1	PPSH	56,17%	67,60%	11,43	130,61
2	PD	38,71%	30,00%	8,71	75,88
3	OMONIA/P BDNJ	0,73%	2,00%	1,27	1,62
4	Kom. Vet.	0,28%	0,40%	0,12	0,01
a	Total difference squared				208,13
b	Total difference squared /2				104,06
c	Square root of "b" (disproportionality index)				10,20

Table 2 - Parliamentary elections of 22.03.1992

No.	Party	% of ballots	% seats	dif (l%vot- %venl)	Diff. squared
1	PD	62,08%	65,71%	3,63	13,18
2	PS	25,73%	27,14%	1,41	1,99
3	PSD	4,38%	5,00%	0,62	0,38
4	PBDNJ	2,90%	1,43%	1,47	2,16
5	PR	3,11%	0,71%	2,40	5,76
a	Total difference squared				23,47
b	Total difference squared /2				11,74
c	Square root of "b" (disproportionality index)				3,43

Table 3 - Parliamentary elections of 26.05.1996

No.	Party	% of ballots	% seats	dif (l%vot- %venl)	Diff. squared
1	PD	55,53%	87,14%	31,61	999,19
2	PS	20,37%	7,14%	13,23	175,01
3	PR	5,74%	2,14%	3,60	12,97
4	PBDNJ	4,04%	2,14%	1,90	3,60
5	PBK	4,97%	1,43%	3,54	12,54
a	Total difference squared				1203,31
b	Total difference squared /2				601,66
c	Square root of "b" (disproportionality index)				24,53

Table 4 - Parliamentary elections of 29.06.1997

No.	Party	% of ballots	% seats	dif (l%vot- %venl)	Diff. squared
1	PS	53,30%	64,52%	11,22	125,84
2	PD	25,16%	17,42%	7,74	59,98
3	PLL	3,25%	1,29%	1,96	3,84
4	PBDNJ	2,86%	2,58%	0,28	0,08
5	PAD	2,76%	1,29%	1,47	2,15
6	PSD	2,63%	0,65%	3,17	10,05
7	PR	2,43%	0,65%	1,79	3,20
8	PBK	2,30%	0,65%	1,65	2,74
a	Total difference squared				191,88
b	Total difference squared /2				95,94
c	Square root of "b" (disproportionality index)				9,79

Table 5 - Parliamentary elections of 24.06.2001

No.	Party	% of ballots	% seats	dif (l%vot- %venl)	Diff. squared
1	PSSH	41,44%	52,14%	10,70	114,58
2	PD+BF	36,89%	32,86%	4,03	16,23
3	PDr	5,09%	4,29%	0,80	0,64
4	PSD	3,65%	2,86%	0,79	0,63
5	PBDNJ	2,60%	2,14%	0,46	0,21
6	AD	2,56%	2,14%	0,41	0,17
7	PASH	2,56%	2,14%	0,41	0,17
a	Total difference squared				132,30
b	Total difference squared /2				66,15
c	Square root of "b" (disproportionality index)				8,13

Table 6 - Parliamentary elections of 3.07.2005

No.	Party	% of ballots	% seats	dif (l%vot- %venl)	Diff. squared
1	PD	7,67%	40,00%	32,33	1045,20
2	PSSH	8,89%	30,00%	21,11	445,77
3	PR	19,96%	7,86%	12,11	146,56
4	PSD	12,74%	5,00%	7,74	59,96
5	LSI	8,40%	3,57%	4,83	23,34
6	PDR	7,42%	2,86%	4,56	20,82
7	PAA	6,56%	2,86%	3,70	13,72
8	AD	4,76%	2,14%	2,62	6,87
9	PDSSH	4,25%	1,43%	2,82	7,93
10	PBDNJ	4,13%	1,43%	2,70	7,29
11	PDK	3,26%	1,43%	1,83	3,36
12	BLD	1,06%	0,71%	0,34	0,12
a	Total difference squared				1720,83
b	Total difference squared /2				860,42
c	Square root of "b" (disproportionality index)				29,33

Table 7 - Parliamentary elections of 28.06.2009

No.	Party	% of ballots	% seats	dif (l%vot- %venl)	Diff. squared
1	PS	40,85%	46,43%	5,58	31,12
2	PD	40,18%	48,57%	8,39	70,35
3	LSI	4,85%	2,86%	1,99	3,97
4	PR	2,11%	0,71%	0,50	0,25
5	PBDNJ	1,19%	0,71%	2,45	6,00
6	PDI	0,95%	0,71%	0,24	0,06
a	Total difference squared				111,70
b	Total difference squared /2				55,85
c	Square root of "b" (disproportionality index)				7,47

Table 8 – Parliamentary elections of 23.06.2013

No.	Party	% of ballots	% seats	dif (l%vot- %venl)	Diff. squared
1	PS	41,36%	46,43%	5,07	25,67
2	PD	30,63%	35,71%	5,08	25,81
3	LSI	10,46%	11,43%	0,97	0,93
4	PR	3,02%	2,14%	0,88	0,78
5	PDIU	2,61%	2,86%	0,25	0,06
6	PBDNJ	0,85%	0,71%	0,14	0,02
7	PKDSH	0,46%	0,71%	0,25	0,06
a	Total difference squared				53,25
b	Total difference squared /2				26,62
c	Square root of "b" (disproportionality index)				5,16

Table 9 – Allocation of seats according to election zones/regions – year 2009

No.	Region/ election zone	Citizens y.2009	Citizens/ av. number	Seats from whole no.	Remainder		Seats from remainder	Total seats
					no	citizens		
1	Berat	233943	7.7064628	7	0.706	21446	1	8
2	Diber	184659	6.0829677	6	0.083	2519		6
3	Durres	401628	13.230279	13	0.230	6991		13
4	Elbasan	423116	13.938129	13	0.938	28479	1	14
5	Fier	485623	15.997211	15	0.997	30272	1	16
6	Gjirokastr	159243	5.2457234	5	0.246	7459		5
7	Korce	352904	11.625232	11	0.625	18980	1	12
8	Kukes	113368	3.7345263	3	0.735	22298	1	4
9	Lezhe	211124	6.9547679	6	0.955	28984	1	7
10	Shkoder	335677	11.057746	11	0.058	1753		11
11	Tirane	978397	32.229988	32	0.230	6982		32
12	Vlore	370260	12.196966	12	0.197	5979		12
	Total	4249942		134			6	140
	Average no.	30357						

Chart 1 – Electoral threshold in years

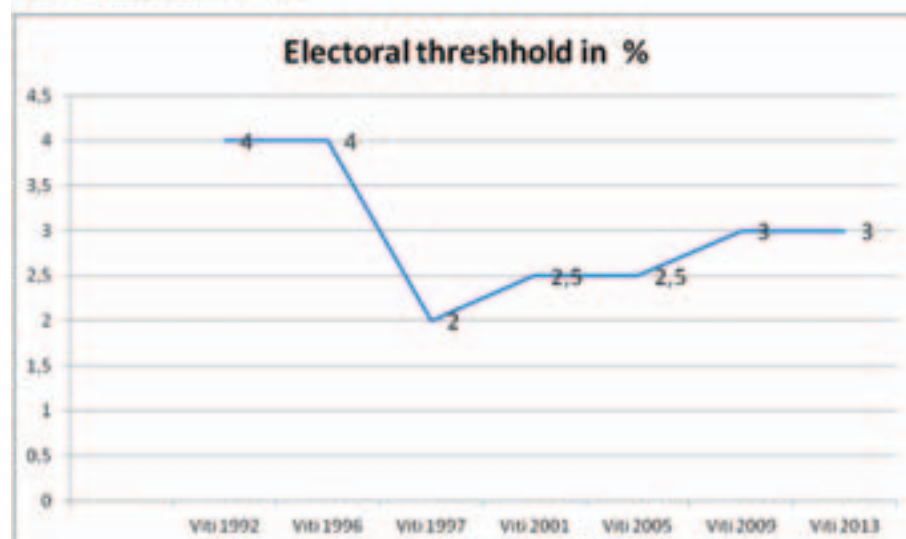
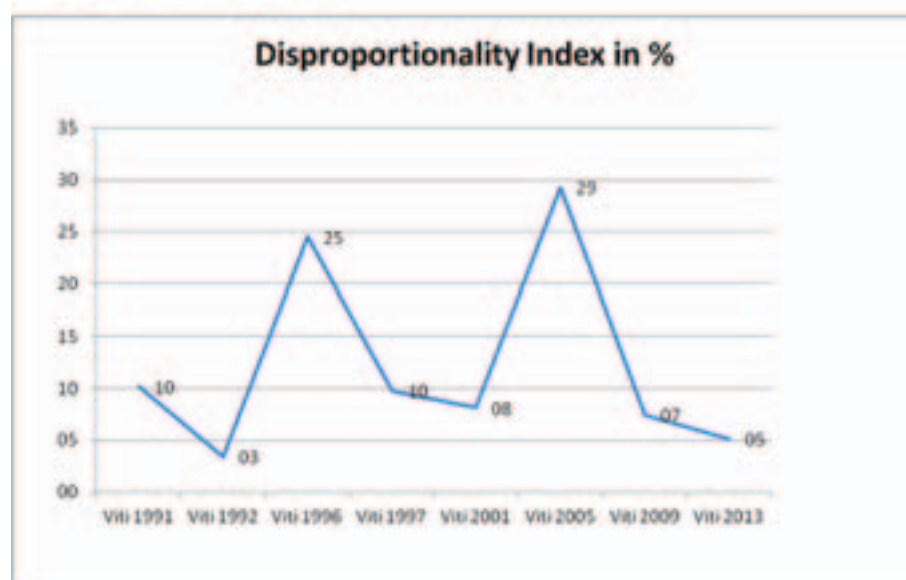


Chart 2 - Disproportionality Index in years





Одной из основных задач демократического государства является создание наиболее благоприятных условий для реализации прав и свобод человека. С этой точки зрения вопрос о рациональном государственном устройстве сводится к созданию такой системы управления, при которой указанная задача наиболее эффективно будет решена. В данных обстоятельствах порядок и процедура формирования власти и системы управления – одна из ключевых задач, так как преимущественно именно ими обусловлен вопрос доверия народа к власти. С этой точки зрения в рамках пересмотренной в соответствии с мировым развитием системы ценностей роль институтов непосредственной демократии и особенно выборов непереоценима. Формирование и развитие всеобщего и равного избирательного права третьей Республики Армения, которое берет начало с 90-ых годов прошлого века, – одна из предпосылок становления современной Армении.

Представим правовые регулирования институтов избирательного права в период с 1991 года и до 2016 года.

Избирательные системы

В Республике Армения в период 1991-2016гг. путем непосредственных выборов избирались либо формировались Президент Республики, парламент РА – Национальное Собрание (до принятия Конституционного закона РА от 27 марта 1995г. и Конституции РА от 5 июля 1995г. именовался Верховный Совет), органы местного самоуправления – руководитель муниципалитета и муниципальный совет (единственным исключением является мэр Еревана, который с 2009 года избирается путем косвенных выборов).

Согласно действующему законодательству Республики Армения выборы Президента Республики, Национального Собрания Армении, органов местного самоуправления проводятся на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании.¹

Выборы Национального Собрания

Согласно действующей Конституции и Избирательному кодексу РА, Национальное Собрание состоит из 131 депутатов. Выборы Национального Собрания проводятся по пропорциональной и мажоритарной избирательной системе в соотношении 90 на 41 соответственно.²

Согласно Закону РА „О выборах депутатов Национального Собрания Республики Армения”³ от 04.04.1995г., который действовал до принятия

* Начальник юридического управления Центральной Избирательной Комиссии РА, liliah@elections.am

¹ Статья 2 Избирательного кодекса РА (принят 26.05.2011г.)

² Статья 103 Избирательного кодекса РА.

Избирательного кодекса РА 1999г., число депутатов Национального Собрания РА составляло 190, из которых 150 избирались по одномандатным мажоритарным округам, а 40 – по пропорциональной системе от одного многомандатного избирательного округа, включающего всю территорию Республики. И только первый Избирательный кодекс РА, принятый в 1999г. в соответствии с частью 1 статьи 63 Конституции РА, принятой 5 июля 1995г., установил, что из закрепленных Конституцией РА 131 депутатов 56 депутатов избираются по пропорциональной избирательной системе от одного многомандатного избирательного округа, включающего всю территорию Республики, из числа кандидатов в депутаты, выдвинутых по избирательным спискам партий, а 75 депутатов избираются по мажоритарной избирательной системе – один депутат от каждого избирательного округа (статья 95 Избирательного кодекса РА 1999г.).

Законом РА „О внесении изменений и дополнений в Избирательный кодекс РА” от 04.12.2000г. были изменены числа депутатов, избираемых по пропорциональной и мажоритарной системе, впредь 94 депутатов должны были избираться по пропорциональной системе,³ – по мажоритарной, однако данный закон так и не вступил в силу, так как он должен был вступить в силу после очередных выборов Национального Собрания РА, однако до следующих парламентских выборов иным законом – Законом РА „О внесении изменений и дополнений в Избирательный кодекс РА” от 03.07.2002г. – числа депутатов, избираемых по пропорциональной и мажоритарной системе, вновь были изменены: 75 депутатов должны были избираться по пропорциональной, 56 – по мажоритарной избирательной системе.

И наконец, Законом РА „О внесении изменений и дополнений в Избирательный кодекс РА” от 19.05.2005г. было установлено действующее соотношение числа депутатов, избираемых по пропорциональной и мажоритарной избирательной системе: 90 - по пропорциональной системе, 41 депутатов – по мажоритарной.

Избирательный округ составляет единую территорию и не может включать муниципалитеты разных областей, а в области – несопредельные населенные пункты. Избирательные округа города Ереван не могут включать другие муниципалитеты. Избирательные округа образуются с учетом границ, географии, топографических и физических особенностей территории областей, наличия в областях средств коммуникации, имеющихся в них социальных и других факторов. В каждой области (в городе Ереван) (далее - область) число образуемых избирательных округов определяется следующим образом: число избирателей области умножается на число мандатов депутатов, избираемых по мажоритарной избирательной системе, результат делится на общее число избирателей, включенных в Регистр избирателей Республики Армения, и выделяются целые числа, которые в каждой области составляют число образуемых избирательных округов. Остальные избирательные округа распределяются в порядке очередности величины остатков по принципу: каждой области - по одному избирательному округу. При этом число избирательных округов каждой области изменяется только

³ Данный закон, по сути, был первым законом РА, регулирующим организацию и проведение парламентских выборов. До приобретения независимости Арменией Верховный Совет уже был сформирован: он был сформирован в период существования Советского Союза в два тура голосования – в мае-июне 1990г. Верховный Совет был сформирован по мажоритарной избирательной системе и состоял из 260 депутатов.

в случае изменения числа мандатов депутатов Национального собрания, избираемых по мажоритарной избирательной системе. В каждом из образованных в области избирательных округов число избирателей не должно более чем на 10% разниться (быть больше или меньше) с соотношением общего числа избирателей области и числа образованных в этой области избирательных округов. Избирательные округа образуются и нумеруются Центральной избирательной комиссией (далее - ЦИК). Во время дополнительных выборов депутата Национального Собрания по мажоритарной избирательной системе границы избирательных округов изменению не подвергаются.⁴

Как уже было указано выше, согласно действующей Конституции и Избирательному кодексу РА, Национальное Собрание состоит из 131 депутатов. Выборы Национального Собрания проводятся по пропорциональной и мажоритарной избирательной системе в соотношении 90 на 41 соответственно.

Депутатом Национального Собрания Республики Армения может быть избрано каждое лицо, достигшее двадцати пяти лет, не являющееся гражданином другого государства, являющееся гражданином Республики Армения последние пять лет, постоянно проживающее последние пять лет в Республике Армения и обладающее избирательным правом. Очередные выборы Национального Собрания проводятся не ранее чем за 40 и не позднее чем за 30 дней, предшествующих дню истечения его полномочий. Президент издает Указ о назначении очередных выборов не позднее чем за 70 дней до дня проведения голосования.

Выборы Президента Республики

При выборах Президента Республики вся территория Республики Армения является одним мажоритарным избирательным округом. Все законы РА, регулирующие порядок организации и проведения выборов Президента РА, которые принимались после приобретения независимости Арменией, предусматривали именно такое регулирование. Не изменилась и применяемая во время президентских выборов избирательная система: Президент Республики избирается по мажоритарной избирательной системе абсолютного большинства, а во втором туре - по мажоритарной избирательной системе относительного большинства.

Президентом Республики может быть избрано каждое лицо, достигшее тридцати пяти лет, не имеющее гражданства другого государства, последние десять лет являющееся гражданином Республики Армения, постоянно проживающее в Республике Армения последние десять лет и обладающее избирательным правом. Одно и то же лицо не может быть избрано на должность Президента Республики более чем 2 раза подряд. Срок полномочий Президента – 5 лет.

Выборы Президента Армении считаются назначенными в силу закона, так как Конституцией и Избирательным кодексом непосредственно определен день очередных выборов Президента РА, а именно: за 50 дней до истечения полномочий Президента. С сообщением о дне проведения выборов Президента Республики не позднее чем за 70 дней до дня проведения

⁴ Статья 17 Избирательного кодекса РА (принят 26.05.2011г.)

голосования по Общественному радио и Общественному телевидению выступает Председатель ЦИК.

В бюллетене для голосования на выборах Президента указываются фамилии кандидатов в алфавитном порядке, их имена и отчества, а также наименования выдвигающих их партий, а при самовыдвижении - слово „самовыдвижение”.

ЦИК в установленном законом порядке и срок подводит итоги выборов и принимает одно из следующих решений:

1) об избрании Президентом кандидата, за кого проголосовало более половины избирателей, проголосовавших за всех кандидатов. При баллотировании одного кандидата он считается избранным, если за него проголосовало более половины участников голосования;

2) Если баллотировались более двух кандидатов и ни за одного из них не проголосовало необходимое число избирателей, принимается решение о проведении второго тура выборов. В этом случае на 14-ый день после голосования проводится второй тур президентских выборов, в котором участвуют два кандидата, за которых проголосовало наибольшее число избирателей. Во втором туре выборов Президента применяется мажоритарная система относительного большинства, то есть Президентом Республики избирается тот кандидат, за которого проголосовало большее число избирателей;

3) о признании выборов недействительными и неизбрании Президента Республики⁵.

4) о признании выборов несостоявшимися и неизбрании Президента Республики.

Заявление об оспаривании решения, принятого по итогам выборов Президента Республики, может быть подано в Конституционный Суд на 5-й день со дня официального опубликования итогов выборов, до 18.00 часов.

Результаты выборов Национального Собрания по пропорциональной избирательной системе обобщает ЦИК.

Мандаты Национального Собрания, предусмотренные по пропорциональной избирательной системе, распределяются между избирательными списками партий и партийных блоков, которые получили не менее чем 5 процентов от суммы общего числа бюллетеней для голосования, проголосованных „за”, и меры неточностей в случае партии, и не менее чем 7 процентов бюллетеней для голосования, проголосованных „за” – в случае партийного блока. Если указанное число бюллетеней получил только избирательный список одной партии или партийного блока, то в распределении мандатов участвуют следующие две партии (партийных блока), получившие соответственно максимальное число бюллетеней, проголосованных „за”. Если в голосовании на выборах в Национальное Собрание по пропорциональной избирательной системе участвуют до трех партий (партийных блоков), то в распределении мандатов участвуют все партии (партийные блоки).

Для распределения мандатов Национального Собрания по пропорциональной системе применяется *метод избирательной квоты*,

⁵ Выборы Президента Республики признаются недействительными на любом этапе, если в ходе подготовки и проведения выборов имели место такие нарушения настоящего Кодекса, которое могли воздействовать на результат выборов (Статья 94 Избирательного кодекса РА).

применяя при вторичном распределении мандатов принцип наибольшего остатка, предоставляя по одному мандату каждой партии по очередности величины остатки. При равенстве остатка оспариваемый мандат предоставляется тому списку, за который проголосовало больше избирателей, а при их равенстве вопрос решается путем жеребьевки.

Результаты выборов Национального Собрания по мажоритарной избирательной системе обобщает соответствующая окружная избирательная комиссия (действующая на основе избирательных округов). На выборах Национального Собрания применяется мажоритарная система относительного большинства, то есть депутатом избирается тот кандидат, за которого проголосовало наибольшее число избирателей. При баллотировании одного кандидата он считается избранным, если за него проголосовало более половины участников голосования. Если 2 и более кандидатов получили равное число бюллетеней, проголосованных „за” в наибольшем числе, то между ними проводится жеребьевка для определения избранного кандидата.

Заявление об оспаривании решений, принятых по итогам выборов в Национальное Собрание, может подаваться в Конституционный Суд на 5-й день после официального опубликования итогов выборов, до 18.00 часов.

Стабильность избирательного законодательства

Историю развития избирательного законодательства современной Армении можно разделить на следующие этапы и указать в ней следующие важнейшие события:

1. 1991г. – приобретение независимости РА,
2. 1995г. – принятие Конституции РА,
3. 1999г. – первая кодификация избирательного законодательства РА,
4. 2005г. – внесение первых изменений в Конституцию РА,
5. 2011г. – принятие второго Избирательного кодекса РА,
6. 2015г. – внесение вторых изменений в Конституцию РА и принятие третьего Избирательного кодекса РА путем принятия в 2016 году Конституционного закона, который должен вступить в силу с 01.06.2016г.

После провозглашения независимости Республики Армения в 1991г., руководствуясь Законом РА „О выборах Президента Республики Армения”, принятого 02.08.1991г. и вступившего в силу 13.08.1991г. (закон действовал до 04.06.1996г.), Постановлением Верховного Совета РА от 25 июня 1991г. выборы Президента РА были назначены на 16 октября 1991г.⁶ Выборы были проведены по мажоритарной избирательной системе абсолютного большинства в один тур.

Принятие Конституции РА имеет важное значение в развитии избирательного законодательства в том смысле, что именно Конституция РА предопределила роль и место выборов в ряду иных демократических институтов. Принятием Конституции 1995г. было обусловлено и принятие Закона РА „О выборе Президента Республики” (был принят 30.04.1996г. и вступил в силу 04.06.1996г.). Впервые после принятия Конституции РА

⁶ Как было указано ранее, в момент приобретения Арменией независимости Верховный Совет уже был сформирован. Он сформировался в период существования Советского Союза в мае-июне 1990г.

президентские выборы были проведены 22 сентября 1996 года в один тур. Однако должность Президента, оставшаяся вакантной в результате отставки Президента в феврале 1998г., была замещена в результате внеочередных президентских выборов, прошедших впервые в два тура – 16 и 30 марта 1998 года.

Последующие очередные президентские выборы, прошедшие 19.02.2003 года в два тура и 19.02.2008 года в один тур, были проведены в порядке, установленном первым Избирательным кодексом РА, принятым в 1999 году. Последние очередные президентские выборы были проведены уже в порядке,

Table 1

Elections	The voting day of the elections	Adoption of the electoral code or making amendments to it	The period between the voting day and the day when the law (amendments) entered into force
Elections of the National Assembly	05.07.1995	On 04.04.1995 the law was adopted, on 05.04.1995 entered into force	3 months
Elections of the President of the Republic	22.09.1996	On 30.04.1996 the law was adopted, on 04.06.1996 entered into force	about 4 months
Early Elections of the President of the Republic	16.03.1998	No changes have been made	
Elections of the National Assembly	30.05.1999	On 05.02.1999 the code was adopted, on 28.02.1999 entered into force	3 months
Elections of the President of the Republic	19.02.2003	On 03.07.2002 the code was amended, on 03.08.2002 the amendments entered into force	about 6 months
Elections of the National Assembly	25.05.2003	On 03.07.2002 the code was amended, on 03.08.2002 the amendments entered into force	about 10 months
Elections of the National Assembly	25.05.2007	On 22.12.2006 the code was amended, on 27.01.2007 the amendments entered into force, then on 26.02.2007 the code was amended, on 24.03.2007 the amendments entered into force	4 months and 2 months
Elections of the President of the Republic	19.02.2008	On 16.11.2007 the code was amended, on 20.11.2007 the amendments entered into force, then on 18.12.2007 the code was amended, on 01.01.2008 the amendments entered into force	3 months and about 2 months
Elections of the National Assembly	06.05.2012	On 26.05.2011 the code was adopted, on 26.06.2011 entered into force	about 10 months
Elections of the President of the Republic	18.02.2013	On 20.03.2012 an amendment was made in the code, which entered into force on 01.06.2012	about 9 months

установленном новым Избирательным кодексом РА 2011 года, и состоялись 18 февраля 2013 года в один тур. Указанный Избирательный кодекс действующий, он был принят 26 мая 2011 года и вступил в силу 26 июня 2011 года.

Что касается парламентских выборов, прошедших в Армении за последние 25 лет, то в этом смысле символичным был 1995 год, когда путем

конституционного референдума была принята Конституция РА, причем референдум был проведен одновременно с первыми выборами депутатов Национального Собрания.⁷ Пятипроцентный барьер, установленный Законом РА «О выборах депутатов Национального Собрания Республики Армения» (был принят 4 апреля 1995 года и вступил в силу 5 апреля 1995 года) преодолели 5 партий, между которыми было распределено 40 мандатов. Оставшиеся 150 депутатских мандатов были распределены между депутатами, избранными от одномандатных избирательных округов по мажоритарной избирательной системе.

В порядке, определенном Избирательным кодексом РА 1999 года, были организованы и проведены выборы депутатов Национального Собрания 30 мая 1999 года, 25 мая 2003 года и 25 мая 2007 года.

Последние парламентские выборы в РА были проведены в порядке, установленном действующим Избирательным кодексом, и состоялись 6 мая 2012 года.

Обобщая вышеизложенное, в период времени после принятия Конституции РА можно выделить три крупных этапа в развитии избирательного законодательства:

1996-1999гг.

1999-2011гг.

2011-2016гг.

Особого внимания заслуживают избирательные кодексы и внесенные в них изменения.

Первый Избирательный кодекс, который действовал с 28.02.1999г. по 26.06.2011г., был изменен в общей сложности 15 раз, а второй Избирательный кодекс, который действует с 26 июня 2011 года и будет действовать до 1 июня 2016 года, был изменен 7 раз, при этом создается впечатление, что сложилась традиция изменять избирательное законодательство непосредственно перед каждым общегосударственным выборами. Так, если в период после принятия Конституции РА проследить хронологию внесения изменений в избирательное законодательство и проведенных выборов, то получится следующая картина (Таблица 1).

Анализ данных Таблицы 1 свидетельствует о том, что только в период времени, предшествующий внеочередным президентским выборам 1998г., Избирательный кодекс РА не подвергался изменениям. Однако следует отметить, в каждом случае предпринятые изменения были направлены на корректирование тех недостатков, которые были выявлены в рамках организации и проведения предыдущих выборов, в том числе и с учетом замечаний и позиций, отраженных в докладах международных организаций, представленных ими в рамках осуществленной наблюдательской миссии.

Более того, на практике была ситуация, когда избирательное законодательство изменялось тогда, когда, скажем, уже был назначен конституционный референдум. Так, например, конституционный референдум 6 декабря 2015 года был назначен Указом Президента УП-754-Н от 08.10.2015г., который вступил в силу 09.10.2015г., а 11.11.2015г. был принят и 19.11.2015г. (то есть в период организации и проведения референдума – за 17

⁷ Конституционным законом от 27 марта 1995 года было установлено переименовать вновь избранный Верховный Совет Республики Армения в Национальное Собрание Республики Армения. Парламент Республики Армения был именован Национальным Собранием также Конституцией РА, принятой 5 июля 1995 года.

дней до дня голосования) вступил в силу Закон РА „О внесении изменения и дополнений в Избирательный кодекс Республики Армения“, который определил право избирателей участвовать в голосовании с применением идентификационной карты и порядок такого голосования. Задача, на самом деле, была неотложной и крайне актуальной: необходимость изменений была обусловлена тем, что с 1 июня 2012 года вступил в силу Закон РА «Об идентификационных картах», согласно статье 2 которого идентификационная карта – документ, удостоверяющий личность гражданина РА и гражданство РА, вместе с тем Закон определял, что после 1 января 2014 года прекращается выдача (обмен) паспортов, предусмотренных Постановлением правительства РА N 821 от 25 декабря 1998 года (условно назовем их паспортами „старого“ образца), за исключением установленных законом случаев. Переходными положениями закона было также установлено, что паспорта „старого“ образца, считаются действительными до истечения срока их действительности. До истечения срока действительности паспорта гражданин вправе получить также идентификационную карту. Так как начиная с 1 января 2014 года паспорта „старого“ образца фактически не выдавались, у многих граждан РА уже не было паспортов „старого“ образца, а в качестве документа, удостоверяющего личность, применялись идентификационные карты.

Избирательный кодекс РА, действующий на момент организации и проведения конституционного референдума 06.12.2015г., в качестве документа, удостоверяющего личность избирателя, идентификационную карту не рассматривал.⁸ Было очевидно, что гражданин должен иметь возможность реализовать свое избирательное право, предъявляя для участия в голосовании идентификационную карту, так как в ситуациях, когда у гражданина нет паспорта „старого“ образца, он просто лишался права избирать.

Органы управления выборами

Известно, что в основе формирования различных моделей избирательных комиссий лежат в основном два принципа: политический либо профессиональный либо оба одновременно. Согласно изложенному подходу, в армянской действительности выделяем три модели:

1. Избирательные комиссии формируются партиями (представленными либо не представленными в парламенте) и/или политической властью (государственными органами),
2. Избирательные комиссии частично формируются партиями (представленными либо не представленными в парламенте) и/или политической властью, частично – на профессиональных основах,
3. Избирательные комиссии формируются на профессиональных основах.

За прошедшие 25 лет развития избирательного законодательства все 3 вышеуказанные модели были применены.

Итак, указанная *первая модель* применялась, например, в 1999 году, так как согласно действующему на тот момент Избирательному кодексу ЦИК РА формировался из трех членов, назначаемых правительством, по одному члену, назначенному каждой партией, партийным блоком, имеющим фракцию в

⁸ Часть 3 статьи 64 Избирательного кодекса РА.

парламенте, а также по одному члену, назначенному первыми пятью партиями, не имеющими фракции в парламенте, представившими заявку на участие в парламентских выборах по пропорциональной системе и представившими в листах поддержки их выдвижения более 30.000 действительных подписей.

Система избирательных комиссий была трехступенчатой: кроме *ЦИК*, действовали *областные избирательные комиссии*, которые формировались в том же порядке, что и *ЦИК*, и *участковые избирательные комиссии*, которые формировались членами окружных избирательных комиссий по принципу: 1 член окружной избирательной комиссии назначает одного члена участковой избирательной комиссии.

Примером вышеуказанной *второй модели* можно считать правовое регулирование порядка формирования *ЦИК*, применяемого с 1 января 2007 года. Система избирательных комиссий также была трехступенчатой: *ЦИК*, *окружные избирательные комиссии (ОИК)* и *участковые избирательные комиссии (УИК)*. *ЦИК* формировался следующим образом: по одному члену назначали партии, имеющие фракции в Национальном Собрании, одного члена комиссии назначал Президент, один член комиссии назначался решением депутатской группы, объявленной на момент первой сессии действующего парламента, и одного судебного служащего назначал Совет председателей судов РА. Члены *ОИК* назначались по принципу: 1 член *ЦИК* – 1 член *ОИК*, из числа лиц, принявших участие в специализированных курсах и получивших соответствующую квалификацию. Член *ЦИК*, являющийся судебным служащим, членов *ОИК* назначал из числа судебных служащих. Членов *УИК* назначали члены соответствующих *ОИК* по принципу: 1 член *ОИК* – 1 член *УИК*.

Представленная *третья модель* действующая. В РА и нфне действует трехступенчатая система избирательных комиссий: *ЦИК*, 41 *ОИК* и в каждом избирательном участке по одному *УИК*. *ЦИК* и *ОИК* действуют на постоянной основе и формируются исключительно на профессиональной основе, и только на уровне участковых избирательных комиссий обеспечено участие политических партий в вопросе формирования избирательных систем.

ЦИК РА состоит из 7 членов. Членов *ЦИК* назначает Президент Республики по предложению Защитника прав человека (3 кандидата), Председателя Кассационного Суда РА (2 кандидата), Председателя Адвокатской палаты РА (2 кандидата). Члены Комиссии назначаются сроком на 6 лет. Членом Центральной избирательной комиссии может являться обладающий избирательным правом гражданин Республики Армения, который не ведет публичную общественно-политическую деятельность. Законом определяются также определенные требования, предъявляемые образованию и трудовому (профессиональному) стажу.

ОИК также состоят из 7 членов, которые назначаются Центральной избирательной комиссией по принципу: 1 член *ЦИК* – 1 член *ОИК*. И только на уровне *УИК* совмещаются принцип профессионализма и политический принцип. По одному или по два (в зависимости от числа партий в парламенте) члена назначаются партиями, имеющими фракции в Национальном Собрании, и по два члена – соответствующими *ОИК*. Число членов *УИК* не должно быть менее 7.

Аппарат *ЦИК РА* – государственное управленческое учреждение, которое обеспечивает полноценную и эффективную реализацию полномочий



Центральной избирательной комиссии, предоставленных ей Избирательным кодексом и иными правовыми актами, а также участие Комиссии в гражданских правоотношениях.

Основной состав работников аппарата ЦИК РА – гражданские служащие. В аппарате работают также лица, занимающие дискреционные и гражданские должности, а также осуществляющие техническое обслуживание, которые не считаются гражданскими служащими. В структуру аппарата входят его структурные подразделения (управления, отделы) и отделенные структурные подразделения. В аппарате 4 управления, 5 отделов, 1 отделенный отдел и 20 отделенных подразделений.

Гарантии деятельности лиц, занимающих должности гражданских служащих, в том числе гарантии независимости, определены Законом РА „О гражданской службе”, а гарантии деятельности лиц, занимающих дискреционные должности и осуществляющих техническое обслуживание, - Законом РА „О публичной службе”.

Гарантии свободных и справедливых выборов

В качестве гарантий свободных и справедливых выборов хотелось бы выделить три компонента: агитация, право участников избирательного процесса на обжалование и публичность избирательного процесса.

Агитация

Период предвыборной агитации – это период, в ходе которого в целях обеспечения равных возможностей кандидатов действуют установленные Избирательным кодексом правила пользования публичными ресурсами, осуществления агитации и обеспечения финансовой прозрачности. Установленность периода предвыборной агитации не ограничивает осуществление агитации в иной не запрещенный Кодексом период (в качестве исключения Кодекс рассматривает лишь день голосования и день до голосования).

Государство обеспечивает свободное осуществление предвыборной агитации. Ее обеспечивают государственные органы и органы местного самоуправления посредством предоставления залов и иных помещений с целью организации предвыборных собраний, встреч избирателей с кандидатами и иных мероприятий, связанных с выборами.

Кандидаты и партии имеют право на бесплатное и платное пользование эфирным временем (в том числе и прямым эфиром) Общественного радио и Общественного телевидения на равных условиях, а также вправе на равных основаниях беспрепятственно распространять агитационные плакаты, агитационные печатные и другие материалы. Задержанные или содержащиеся под стражей кандидаты осуществляют предвыборную агитацию через своих доверенных лиц. Избиратели и кандидаты имеют право вести агитацию как в пользу, так и против кандидата либо партии в не запрещенных законом формах.

Порядок, субъектный состав и условия осуществления предвыборной агитации закреплены в статьях 18-22 Избирательного кодекса РА. Некоторые примеры условий предвыборной агитации:

- Агитация в день проведения голосования и в предшествующий ему день запрещается.
- Агитационные плакаты могут расклеиваться только в предусмотренных местах.
- Запрещается расклеивание агитационных плакатов на зданиях, занимаемых государственными органами и органами местного самоуправления, объектах общественного питания и торговли и на общественном транспорте или внутри них – независимо от форм их собственности.
- Кандидаты, занимающие политические, дискреционные, гражданские должности, являющиеся государственными или муниципальными служащими осуществляют предвыборную агитацию с учетом некоторых ограничений.

Право на обжалование

Избирательный кодекс регулирует также субъектный состав лиц, имеющих право подачи заявления (жалобы), предмет обжалования, а также определяет органы, которые уполномочены рассматривать эти заявления (жалобы) (Рисунок 1).

Так, решения, действия (бездействие) (далее - акты) избирательных комиссий может обжаловать:

- 1) каждый, если сочтет, что нарушено или может быть нарушено его субъективное избирательное право;
- 2) доверенное лицо, если сочтет, что нарушены установленные Избирательным кодексом права доверенного лица или его доверителя;
- 3) наблюдатель, если сочтет, что нарушены установленные Избирательным кодексом права наблюдателя;
- 4) член комиссии, если сочтет, что нижестоящая комиссия или комиссия, членом которой он является, нарушила какое-либо из его прав или прав других лиц, установленных Избирательным кодексом.

Заявление о признании недействительной или утратившей силу регистрации кандидата, избирательного списка партии (партийного блока) или об обжаловании итогов выборов соответственно могут подать только



кандидат, партия (партийный блок), представившая избирательный список, а в случае признания недействительной или утратившей силу регистрации кандидата, включенного в избирательный список партии, - только партия (партийный блок), представившая избирательный список.

Акты избирательных комиссий могут быть обжалованы в административном и судебном порядке. Для обжалований в административном порядке применяется принцип обращения в вышестоящую инстанцию, то есть: акты участковых избирательных комиссий могут быть обжалованы в окружные избирательные комиссии, а акты окружных избирательных комиссий - в ЦИК.

Акты ЦИК (за исключением решений об итогах общенациональных выборов) могут быть обжалованы в административный суд.

Решения об итогах выборов Президента РА и депутатов Национального Собрания могут быть обжалованы в Конституционный Суд.

Публичность и прозрачность избирательного процесса

Одним из существенных достижений за прошедшие 25 лет развития избирательного законодательства является правовое закрепление правил и процедур административной деятельности и административного производства в избирательных процессах. После принятия Избирательного кодекса в 2011 году административное производство в избирательных комиссиях осуществляется на основе принципов законности, коллегиальности, публичности, прозрачности, обеспечения права заявителя быть заслушанным в рамках избирательного производства, с учетом особенностей избирательного процесса. Считаем необходимым подчеркнуть следующие меры, предпринятые законодательством в обеспечение прозрачности и публичности избирательного процесса:

1. Заседания ЦИК транслируются в режиме реального времени (on-line) на официальном сайте ЦИК;
2. решения, принимаемые Центральной избирательной комиссией по итогам административного производства, а также при отказе в возбуждении административного производства, помещаются на официальном сайте Комиссии;

3. выборы подготавливаются и проводятся публично;
4. нормативные решения Центральной избирательной комиссии публикуются в установленном законом порядке. Индивидуальные решения Центральной избирательной комиссии размещаются на официальном интернет-сайте (www.elections.am) Центральной избирательной комиссии после их принятия, а ее нормативные решения – после получения в установленном законодательством порядке государственной регистрации и регистрации в Центральной избирательной комиссии – в тот же день в период общегосударственных выборов, в случае же других выборов – до окончания следующего рабочего дня;
5. в целях обеспечения публичности и прозрачности организации и проведения выборов, повышения уровня осведомленности общества, обеспечения безопасности, защищенности и бесперебойной работы интернет-сайта, автоматизированной системы „Выборы” Центральной избирательной комиссии, надлежащей реализации полномочий, отведенных Кодексом избирательным комиссиям, последние обеспечиваются необходимыми программно-техническими средствами и средствами связи, оборудованием и имуществом;
6. во время выборов кандидаты и партии могут представлять свои предвыборные программы в установленной Центральной избирательной комиссией электронной форме для их размещения на интернет-сайте Центральной избирательной комиссии;
7. кандидаты в Президенты Республики и партии представляют в Центральную избирательную комиссию декларацию о своих имуществе и финансовых средствах, которые размещаются на интернет-сайте Центральной избирательной комиссии, а копии деклараций других кандидатов на основании письменного заявления предоставляются членам избирательных комиссий, доверенным лицам, представителям средств массовой информации, наблюдателям;
8. во время выборов Президента Республики и выборов в Национальное собрание уполномоченный орган⁹, ведущий Регистр избирателей Республики Армения, за 30, 20 и 10 дней до проведения голосования, а также в день, предшествующий проведению голосования, публикует общее число избирателей, включенных в Регистр избирателей Республики Армения;
9. избиратели извещаются о составе, местах нахождения, времени работы избирательных комиссий, сроках подачи заявлений об имеющихся неправильностях в списках избирателей, о выдвижении, регистрации кандидатов, дне проведения голосования, результатах голосования и выборах;
10. в день голосования Центральная избирательная комиссия в прямом эфире Общественного радио и Общественного телевидения Армении в 9.00 часов публикует сведения о ходе выборов, а начиная с 12.00 часов до 21.00 часов с трехчасовой периодичностью – сведения о числе избирателей, принявших участие в голосовании по состоянию на предшествующий час, по областям и городу Ереван (Рисунок 2);

⁹ Паспортно-визовое управление (Полиция Республики Армения).

11. Центральная избирательная комиссия не позднее, чем начиная с 00.00 часов на следующий день после дня голосования, осуществляет табулирование результатов голосования по избирательным участкам и должна завершить табулирование и размещение на интернет-сайте комиссии предварительных результатов голосования не позднее чем в течение 24 часов после завершения голосования;
12. на заседаниях избирательных комиссий, а также в ходе всего голосования в участковом центре имеют право присутствовать доверенные лица, наблюдатели, представители средств массовой информации, а также члены вышестоящей избирательной комиссии. Доверенные лица, наблюдатели, представители средств массовой информации могут производить фотосъемку, видеозапись заседаний избирательных комиссий, а также хода голосования, не нарушая права избирателей на тайну голосования;
13. списки избирателей РА также публичны, они свободны для ознакомления. Исключением являются списки избирателей, составленные в воинских частях, а также подписанные избирателями списки. Списки, подписанные избирателями, оглашению не подлежат, с них не снимаются светокопии, не производится их фотографирование и видеосъемка.

Предложенный выше перечень законодательных мер не исчерпывающий.

Заключение

Обобщая вышеизложенное и анализируя практику формирования и применения избирательного законодательства на протяжении последних 25 лет, с 1991 по 2016 год, можно сделать следующие выводы.

1. На определенном этапе развития избирательного законодательства Республика Армения кодифицировала избирательное законодательство, облегчив, в первую очередь, его правоприменение различными субъектами избирательного права, а также обеспечив единообразное регулирование различных избирательных процедур и мероприятий, учитывая при этом и особенности различных видов выборов в РА. Однако при этом революционных по сути изменений, даже в случае принятия новых избирательных кодексов, не происходило. При изменении избирательного законодательства, сохраняя уже выработанный положительный опыт и приобретенные ранее достижения, законодатель пытался каждый раз совместить их с современными тенденциями эволюционного развития избирательного права.
2. Проследив историю развития избирательного законодательства в части регулирования применяемых во время парламентских выборов избирательных систем, можно констатировать, что на протяжении 25 лет произошел постепенный переход от полностью мажоритарной системы, затем смешанной избирательной системы (в разные периоды времени в различных соотношениях мандатов, распределяемых по мажоритарной и пропорциональной системам) до полностью пропорциональной системы (которая будет применена во время предстоящих в 2017 году парламентских выборах).
3. Выбирая модели избирательных комиссий, избирательное законодательство прошло долгий путь для достижения оптимального

способа их формирования, совмещая различные принципы и применяя множество вариаций. На сегодняшний день в РА функционируют действующие на постоянной основе Центральная избирательная комиссия и окружные избирательные комиссии, формируемые исключительно на профессиональных основах, и участковые избирательные комиссии, при формировании которых учитываются и профессиональные начала, и политическое представительство.

4. Было разработано четкое правовое регулирование института административного производства в рамках избирательных процессов и была выработана эффективная практика рассмотрения заявлений и жалоб в рамках административных производств.
5. Одним из наиболее ощутимых достижений можно считать обеспечение высокой степени публичности избирательных процессов в Армении, в котором немаловажную роль, помимо иных факторов, сыграл запуск и постоянное совершенствование работы официального интернет-сайта ЦИК.

1. Законы о выборах

Республика Беларусь в целом применяет *простую мажоритарную избирательную систему*. Депутаты всех уровней и президент избираются в Республике непосредственно избирателями. В соответствии с законодательством Республики выборы президента и депутатов являются свободными и проводятся на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права путем тайного голосования. Избирателями являются граждане Республики Беларусь, достигшие возраста 18 лет и временно или постоянно проживающие в избирательном округе. Регистрация избирателей является пассивной. *Списки избирателей* составляются для каждого участка органами местной администрации и могут быть обновлены до окончания голосования. Существующего централизованного списка избирателей выше уровня участковых избирательных комиссий (УИК) не имеется. УИК осуществляет проверку и обновление списков путем проведения поквартирного обхода. Избирателей, которые представляют действительный паспорт с подтверждением места жительства в избирательном участке, добавляют в *список избирателей* дополнительно. В этом случае, УИК передает сообщение о включении гражданина в список для голосования.¹

Правовая основа избирательной системы Беларуси формируется Конституцией, *Избирательным кодексом* и другими актами законодательства (*Закон о СМИ, Закон о массовых мероприятиях*, соответствующими положениями *Уголовного кодекса, Кодекса об административных правонарушениях, Гражданским процессуальным кодексом*) и резолюцией, принятой *Центральной комиссией по выборам и проведению республиканских референдумов (Центральная комиссия)*.

Республика Беларусь является *президентской республикой*. Страной руководит *Президент*, который назначает премьер-министра и правительство, судей *Верховного суда*, а также шесть из двенадцати судей *Конституционного суда*, включая главного судью, и имеет право уволить любого из них.

Президент избирается прямым всенародным голосованием сроком на 5 лет. Институт президентства был впервые регламентирован в Конституции в 1994 году. Кандидаты на пост президента должны получить письменную поддержку не менее 100 тысяч избирателей. Кандидат не должен быть моложе 35 лет; должен иметь постоянное место жительства на территории страны в течение, по крайней мере, десяти лет до выборов; должен быть гражданином Республики Беларусь по рождению. Количество сроков полномочий на посту президента Республики, занимаемое одним и тем же лицом, не ограничено законом.

* Руководитель программы, Ассоциация организаторов выборов стран Европы (АОВСЕ) stepan.ahiy@aceeeo.org

¹ Статья 21 избирательного кодекса Республики Беларусь

Президентские выборы созываются *Палатой представителей* в воскресенье не позднее, чем за пять месяцев и не позднее, чем за два месяца до истечения срока действия мандата предыдущего президента.

Кандидаты на должность президента выдвигаются *инициативными группами*, состоящими из не менее 100 удовлетворяющих критериям избирателей, зарегистрированных Центральной комиссией. После окончания срока сбора подписей, списки с подписями избирателей, собранные инициативными группами в поддержку выдвижения кандидатов в президенты, должны быть поданы в районные, городские и окружные избирательные комиссии. Процесс выдвижения начинается за 80 дней и заканчивается за 50 дней до дня выборов. Регистрация кандидатов осуществляется *Центральной комиссией* и начинается за 35 дней, и заканчивается за 25 дней до дня выборов. В течение 15 дней до истечения срока подачи подписей, ОИК проверяет надежность и количество собранных подписей, заполняет протоколы проверки и передает их региональным и городским комиссиям города Минска. *Региональные комиссии* суммируют сбор подписей, заполняют протоколы и направляют их в *Центральную комиссию*.

Выборы президента считаются действительными, если более половины избирателей приняли участие в голосовании. Кандидат должен получить более 50 процентов голосов от всех законно поданных голосов на получение мандата. Если ни один кандидат не получает более 50 процентов от общего числа голосов в первом туре, второй тур проводится в течение двух недель с участием двух кандидатов. Во втором туре, чтобы быть избранным, кандидат должен получить более 50 процентов действительных голосов.

Выборы в *Парламент* и *местный Совет депутатов* созываются *Президентом Республики Беларусь*. *Парламент – Национальное собрание Республики Беларусь* - является представительным и законодательным органом Республики. Парламент состоит из двух палат: *Палата представителей* и *Совет Республики*.

Совет Республики является органом территориального представительства и состоит из 64 членов. 56 членов *Совета Республики* избираются депутатами *местного Совета депутатов Республики Беларусь* на 4-летний срок на основе *косвенного избирательного права* из шести *регионов* и города Минска. 8 членов назначаются президентом на такой же срок. Согласно избирательному кодексу только выборы членов Совета являются косвенными.² Членами Совета Республики могут быть граждане Республики Беларусь, возрастом минимум 30 лет и проживающие на территории соответствующего *региона* не менее пяти лет.

Палата представителей состоит из 110 депутатов, избираемых на четырехлетний срок на основе двух туров и мажоритарной одномандатной системы в округах. Кандидатом в *Палату представителей* может стать гражданин Республики Беларусь, достигший 21-летнего возраста и постоянно проживающий на территории государства.

Депутаты *местного Совета депутатов* избираются на четыре года. Кандидатом в местный совет депутатов может быть гражданин Республики Беларусь, который достиг 18-летнего возраста и проживает или работает на территории соответствующего *местного Совета депутатов*. Граждане Российской Федерации принимают участие в выборах депутатов в *местные Советы депутатов* на равной основе с гражданами Беларуси.

² Статья 8 избирательного кодекса Республики Беларусь



Источник: <http://www.rec.gov.by> / Встреча Л.М. Ермошиной, Председателя Центральной комиссии с К. Харстедом, Заместителем Председателя Парламентской ассамблеи ОБСЕ

Выборы проводятся в одномандатных избирательных округах, образованных соответствующими избирательными комиссиями, с принятием во внимание принципа равенства: число зарегистрированных избирателей в избирательном округе не должно, как правило, отклоняться более чем на 10%.

Кандидаты в депутаты могут быть выдвинуты тремя группами: трудовыми коллективами, политическими партиями и гражданами путем сбора подписей. Закон дает право партиям, зарегистрированным в *Министерстве юстиции*, по крайней мере за шесть месяцев до выборов, одновременно выдвигать кандидатов во всех 110 округах. Выдвижение кандидатов в депутаты местных советов проводится местными организационными структурами партий.

Кандидаты *Палаты представителей* могут быть назначены путем сбора не менее 1000 подписей избирателей, проживающих в данном избирательном округе; кандидаты в депутаты в областной или Минский городской совет – не менее 150 подписей; кандидаты в районные или городские советы (городов областного подчинения) – не менее 75 подписей; в то время, как кандидаты в городские советы (город районного подчинения), сельские поселения или сельские советы – не менее 20 подписей. Кандидаты в депутаты *Палаты представителей* могут быть также выдвинуты избирателями в трудовых коллективах численностью свыше 300 работников, а кандидаты в соответствующие местные советы тем же числом избирателей, как и в случае сбора подписей.

Выборы депутатов парламента в первом туре считаются действительным, если более половины избирателей, а во втором туре, если более 25% избирателей приняли участие в голосовании. Если ни один кандидат не получает более 50 процентов от общего числа голосов в первом туре, то второй тур проводится в течение двух недель с участием двух кандидатов, набравших наибольшее количество голосов.

Выборы депутатов в *местные Советы депутатов* проводятся одним туром, обязательный минимум участия избирателей в голосовании не

предписан, в то время как результаты голосования определяются на основе мажоритарной системы *относительным большинством*.

2. Стабильность избирательного законодательства

Нынешний *Избирательный кодекс* был принят в 2000 году и сочетает в себе правовые нормы, регулирующие порядок формирования выборных государственных органов, проведение референдума и отзыв избранных членов парламента и депутатов местных представительных органов. Таким образом, это позволяет проведение всех видов выборов в форме единых правил и способствует созданию стабильной юридической практики.

В 2010, 2011 и 2015 годах в *Избирательный кодекс* были внесены значительные поправки, принявшие во внимание рекомендации, сделанные ранее БДИПЧ/ОБСЕ. Нововведения в избирательном законодательстве увеличили независимость избирательных комиссий. В целях обеспечения большей всеохватности и содействия укреплению доверия, *Избирательный кодекс* теперь требует, чтобы по крайней мере треть членов *Окружных избирательных комиссий* и *Участковых избирательных комиссий* должны избираться из политических партий и других общественных объединений, а число государственных служащих не может превышать одной трети состава комиссий. Комиссии могут не включать судей, прокуроров и органов местных исполнительных и регулирующих органов. Решения о составе избирательных комиссий теперь могут быть обжалованы в суде на соответствующем уровне.

Процедура выдвижения кандидатов для Канцелярии президента, а также кандидатов в депутаты от политических партий значительно упрощается поправками в *Избирательный кодекс*. Процесс регистрации кандидатов стал более либеральным. Ряд новых положений в избирательном законодательстве также безусловно расширяют возможности кандидатов во время проведения кампании. Установлено, что кандидаты и их доверенные лица могут использовать процедуру уведомления за два дня до проведения массовых мероприятий в местах, определенных местными властями. Наряду с бюджетным финансированием определяется, что кандидаты на должность *Президента* и кандидаты в депутаты *Палаты представителей* могут учреждать отдельные фонды кампании. Эти кандидаты также имеют право проводить дебаты, транслируемые в государственных СМИ.

Поправки также содержат дополнительные правила *в начале процедуры голосования*³, включая необходимость завершения протокола в конце каждого дня во время *пятидневного периода досрочного голосования*. Новый *Избирательный кодекс* устанавливает квоту для включения членов политических партий в избирательные комиссии, предусматривает положения по обжалованию определенных действий избирательных комиссий в суде и предоставляет кандидатам возможность участвовать в предварительно записанных телевизионных дебатах. Самые последние поправки от июня 2015 года были сделаны в *Избирательный кодекс* из-за изменений, которые произошли в различных актах, касающихся запрета на финансирование из иностранных источников.

³ Статья 53 избирательного кодекса Республики Беларусь: „*Избиратель, который не имеет возможности находится на территории своего места жительства в день выборов, имеет право заполнить избирательный бюллетень и поместить его в отдельную запечатанную урну в помещении участковой комиссии...*”

Несмотря на эти положительные сдвиги Европейская Комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) и БДИПЧ/ОБСЕ выразили обеспокоенность относительно правовой основы, которая по-прежнему не в полной мере соответствует международным стандартам и по-прежнему содержит серьезные недостатки.⁴

Выборы в Республике Беларусь 1990-2016 гг.

Год	Дата	Тип
1994	23 июня	Президентские
1995	11 апреля	Парламентские
1995	14 мая	Референдум
1996	24 ноября	Референдум
2000	15 октября	Парламентские
2001	9 сентября	Президентские
2004	17 октября	Парламентские и референдум
2006	19 марта	Президентские
2008	28 сентября	Парламентские
2010	19 декабря	Президентские
2012	23 сентября	Парламентские
2015	11 октября	Президентские

3. Органы управления выборами

Согласно *Конституции Республики Беларусь* надзор за избирательными процедурами налагается на избирательные комиссии. Избирательные комиссии в рамках своих полномочий независимы от государственных органов и органов территориального самоуправления.

Выборы проводятся на трех уровнях органов по проведению выборов: *Центральная комиссия по выборам и проведению республиканских референдумов* (ЦИК), 110 *Окружных избирательных комиссий* (ОИК) и около 6400 *Участковых избирательных комиссий* (УИК), включая около 40 УИК в дипломатических миссиях за рубежом. Результаты голосования вне страны поступают в *Окружную избирательную комиссию в Минске*.

Центральная комиссия по выборам и проведению республиканских референдумов является постоянным органом, состоящим из 12 членов с пятилетним мандатом.⁵ Шесть членов назначаются президентом, в то время как шесть избираются косвенно избранной верхней палатой *Национального собрания, Советом Республики*. Председатель ЦИК назначается Президентом из числа своих членов, с согласия *Совета Республики*. Заместитель председателя и секретарь избираются из числа членов на первом заседании ЦИК. Только председатель и секретарь являются должностными лицами, работающими на постоянной основе. Те члены ЦИК, которые принадлежат к политическим партиям, обязаны приостановить свое членство в партии и в ходе своей работы в Комиссии им не разрешается участвовать в деятельности партии или выполнять свои задания.

Сессии и заседания ЦИК являются открытыми и посещаются аккредитованными наблюдателями; решения ЦИК размещены на веб-сайте ЦИК для повышения прозрачности своей работы.

⁴ Европейская Комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) и Совместное экспертное заключение БДИПЧ/ОБСЕ по поправкам к избирательному кодексу Республики Беларусь, CDL-AD (2010) 012, 4 июня 2010: [http://www.Venice.coe.int/Docs/2010/CDL-AD\(2010\)012-e.asp](http://www.Venice.coe.int/Docs/2010/CDL-AD(2010)012-e.asp)

⁵ Находящиеся при власти члены ЦИК были назначены 21 декабря 2011.



Источник: <http://www.rec.gov.by> / Заседание Центральной комиссии

Работе ЦИК помогают консультативные члены (без права голоса). Каждый зарегистрированный кандидат во время президентских выборов имеет право назначить одного члена с правом совещательного голоса в ходе выборов в *Палату представителей*. Политические партии, которые выдвинули кандидатов, также могут назначать консультативных членов.

Окружные избирательные комиссии и *Участковые избирательные комиссии* - это временные органы, которые назначаются для каждых выборов совместным решением местных законодательных и исполнительных органов в каждой административной единице. Каждый ОИК состоит из 13 членов, в то время как членство УИК варьируется от 5 до 19 членов в зависимости от числа зарегистрированных избирателей в данном избирательном округе. ЦИК издает *руководящие принципы* для работы ОИК и УИК и организует каскадные тренинги для более низкого уровня комиссий.

Женщины хорошо представлены в органах по проведению выборов, особенно на уровнях ОИК и УИК, в том числе на руководящих должностях.⁶ Из 12 членов *Центральной комиссии* 5 – женщины, включая председателя ЦИК.

4. Гарантии свободных и справедливых выборов

Граждане, которые считаются недееспособными по решению суда или находятся в местах лишения свободы в соответствии с судебным приговором, не могут участвовать в выборах. Лица, в отношении которых содержание под стражей⁷, как мера пресечения, назначена в рамках уголовного

⁶ Во время последних президентских выборов, состоявшихся 11 октября 2015 года, женщины составляли 57 процентов членов ТИК и 71 процент членов УИК.

⁷ В избирательном кодексе термин «содержание под стражей» не объясняется, согласно докладу миссии БДИПЧ/ОБСЕ по наблюдению за выборами (<http://www.osce.org/ODIHR/elections/98146?download=true>): «Граждане в предварительном заключении лишены права голоса и граждане, отбывающие срок тюремного заключения, независимо от тяжести преступления, лишены права голоса и права участия в выборах. Отрицание прав лиц, находящихся в предварительном заключении, противоречит принципу презумпции невиновности, в то время как у общего лишения права голоса всех лиц, отбывающих тюремное заключение, не хватает соразмерности. Эти ограничения идут вразрез с пунктами 7.3 и 24 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года».

судопроизводства, не могут участвовать в голосовании.⁸ Избирательное законодательство предусматривает ограничение пассивного избирательного права граждан, которые не имеют права занимать должности в государственных органах или в государственных учреждениях из-за решения суда по уголовному делу.

Период избирательной кампании официально начинается после регистрации кандидатов. Во время периода избирательной кампании, политические партии и кандидаты избирательных субъектов могут проводить избирательные *митинги* по всей стране, *встречаться с избирателями*, проводить *поквартирный обход* в целях агитации, использовать *агитационные печатные материалы* такие, как плакаты и листовки и *передавать свои сообщения* беспрепятственным образом.

Агитация возможна только в установленных местах и после уведомления местной или избирательной администрации. Местные руководители назначают крытые и открытые пространства и места для агитации в сроки, установленные законом.

Закон запрещает пропаганду, направленную на бойкот или срыв выборов. Кампания не должна содержать пропаганду войны, призывы к насильственному изменению конституционного строя, к нарушению территориальной целостности Республики Беларусь, оскорблений и клеветы в отношении должностных лиц и кандидатов. Запрещены возбуждение или пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства, производство и распространение докладов и материалов, подстрекающих к социальной, расовой, национальной или религиозной ненависти.

Из государственного бюджета кандидатам предоставляется *общественное финансирование для проведения кампании*. Поправки в *Избирательный кодекс* от 2010 года позволили кандидатам создавать индивидуальные фонды кампаний, включающие в себя частные финансовые взносы кандидата, а также взносы от граждан и юридических лиц. Поправки от ноября 2013 года увеличили лимиты на пожертвования граждан и юридических лиц, а также на расходы. Кандидаты могут открывать ранние фонды кампаний также для финансирования сбора подписей. Эти фонды находятся в ведении органов по проведению выборов. Кандидаты должны представить счета-фактуры за их печатные материалы в их соответствующие ОИК для возмещения расходов. ЦИК публикует информацию об общих поступлениях и расходах кандидатов на своем веб-сайте, и все кандидаты представляют финансовые отчеты в ЦИК до выборов.

Избирательный кодекс обеспечивает *бесплатное эфирное время* для кандидатов на государственном телевидении и радио, и бесплатное пространство в печатных СМИ, принадлежащих государству. ЦИК издал *резолцию о вещании в СМИ* в целях обеспечения равного доступа к государственным СМИ для всех претендентов путем распределения слотов бесплатного эфирного времени, которое реализуется в формате без цензуры. Кандидаты и политические партии также могут приобрести эфирное время, используя свои собственные средства кампании и имеют возможность участвовать в дебатах, предварительно записанных на государственном телевидении. Кроме того, кандидаты имеют право на *Публикацию* своих

⁸ В статье 4 избирательного кодекса Республики Беларусь

программ выборов в одной из государственных национальных или региональных газет, издаваемых в их районе. ЦИК создал *Наблюдательный совет по СМИ* для наблюдения за проведением избирательной кампании в средствах массовой информации и для рассмотрения споров, связанных со СМИ.

Интернет представляет собой все более важную платформу доступа к информации. Однако *свобода слова онлайн* ограничена поправками от 2014 года к *Закону о СМИ*, который распространил существующие ограничения, действующие в отношении традиционных средств массовой информации, также на онлайн СМИ. На основании этой поправки, владельцы онлайн СМИ ответственны за любое размещенное содержимое, потенциально включая комментарии пользователей, блогов и социальных сетей.

Наблюдение за выборами стало неотъемлемой частью избирательного процесса в Беларуси. Институт контроля за выборами устанавливается законодательством. Надзор за выборами могут осуществлять как внутренние, так и международные наблюдатели. Круг национальных наблюдателей достаточно широк. Они могут быть членами политических партий, доверенных лиц кандидатов, общественных объединений, профсоюзов, групп граждан и депутатов любого уровня. Для обеспечения прозрачности избирательного процесса, *Избирательный кодекс* предусматривает, что представители *СМИ* имеют право присутствовать на всех этапах избирательной кампании и во время подсчета голосов. С учетом законодательства, любая политическая партия, независимо от того, есть ли у нее зарегистрированный кандидат, имеет право на наблюдение за выборами.

Наблюдатели из зарубежных стран и международных организаций приглашаются в Республику Беларусь *Президентом, Палатой представителей, Советом Республики, Советом министров, Министерством иностранных дел и Центральной комиссией.*

Избирательное законодательство обеспечивает простую и бесприпятственную процедуру аккредитации наблюдателей. Национальные



Источник: belprouda.org

наблюдатели получают аккредитацию в соответствующих избирательных комиссиях, в то время как международные наблюдатели, получают аккредитацию в ЦИК. Правовой статус наблюдателей определяется *Избирательным кодексом*. Наблюдатели имеют право осуществлять свою миссию на любом этапе избирательной кампании, включая надзор за голосованием и процессом подсчета голосов.

В соответствии с *Избирательным кодексом*, любое лицо имеет право на подачу жалобы в отношении решений всех уровней избирательных комиссий, в *орган местного управления* в своей сфере ответственности и в *Прокуратуру*, как орган, отвечающий за контроль за осуществлением закона в рамках исполнительной власти правительства. В то время как жалобы на решения избирательных комиссий могут подаваться в вышестоящие комиссии, решения судов являются окончательными.

Решения, касающиеся назначения членов УИК и ТИК, могут быть обжалованы в суде на соответствующем уровне. Решения ЦИК могут быть обжалованы в *Верховном суде* как суде первой инстанции в четырех случаях: согласно *Избирательному кодексу*, дела должны быть связаны с отказом регистрации кандидатов, отказом в регистрации инициативной группы, признанием снятия кандидата без разумных оправданий и недействительности результатов выборов в отношении недостаточной явки избирателей.⁹

Избирательный кодекс предусматривает, что решения ТИК и УИК по жалобам и апелляциям принимаются открытым голосованием большинством голосов от общего числа членов соответствующей комиссии.

Избирательное право участников избирательного процесса обеспечивается путем возможности подачи апелляций в более высокие избирательные комиссии и суды. Сроки рассмотрения избирательных споров являются универсальными по своему характеру и являются столь же обязательными для соблюдения судами и избирательными комиссиями.

По общему правилу, решения в отношении поданных в ходе избирательной кампании жалоб, принимаются в течение трех дней, в то время как жалобы, поданные в день выборов, должны быть рассмотрены незамедлительно. Если жалобы требуют дополнительной проверки, рассматриваемый период продлевается до 10 дней. Некоторые решения избирательных комиссий могут быть обжалованы либо в избирательной комиссии более высокого уровня или в суде на соответствующем уровне. Важно отметить, что при обжаловании в суде действий избирательных комиссий, судебная процедура является бесплатной. Надзор за соблюдением избирательного законодательства осуществляется органами прокуратуры.

⁹ Статья 33 избирательного кодекса Республики Беларусь



БОЛГАРИЯ*

*Йорданка Ганчева¹- Мария Мусорлиева²-
Камелия Нейкова³- Александр Андреев⁴*

1. Избирательные системы (Йорданка Ганчева)

Парламентские выборы

Парламентские выборы, проведенные в Болгарии за последние 25 лет, регулировались различными законами.

Согласно Закону о выборах в Великое национальное собрание⁵, обнародованному 06.04.1990, выборы были проведены в соответствии со смешанной системой, то есть 200 членов парламента были избраны по мажоритарному принципу в одномандатных избирательных округах, в то время как 200 депутатов были избраны по партийным спискам по принципу соразмерности, в многомандатных избирательных округах, (страна была разделена на 28 таких округов). Избиратели проголосовали на избирательных участках, где процесс был организован районными избирательными комиссиями. Для создания избирательного участка за рубежом требовалось присутствие по меньшей мере 20 избирателей.

22.08.1991 был опубликован *Закон о выборах членов парламента, мэров и муниципальных советников⁶*, который был в силе до 2001 года. Согласно этому закону были проведены выборы членов парламента по принципу *пропорциональности* с фиксированными избирательными списками партий, независимых кандидатов, коалиций партий и коалиций партий с независимыми кандидатами, созданных в каждом избирательном округе - страна была разделена на 31 округ. Результаты выборов членов парламента были определены Центральной избирательной комиссией (ЦИК) по формуле д'Ондта.

На основе *Закона о выборах членов парламента*, принятом в *апреле 2001 года*, порядок выборов членов парламента был следующим. Выборы проводились в соответствии с *пропорциональной системой* с использованием избирательных списков партий, коалиций, независимых кандидатов, зарегистрированных в многомандатных избирательных округах. Метод д'Ондта использовался на национальном уровне для распределения мандатов среди партий и коалиций.

* Эти четыре анализа, посвященные 25-й годовщине создания АСЕЕО, были подготовлены различными членам Центральной избирательной комиссии Республики Болгарии и утверждены решением Комиссии. Авторы стремились выполнить требования Ассоциации касательно их содержания в максимально возможной степени. Мы надеемся, что этой презентацией мы сможем способствовать обогащению нашего взаимного опыта в проведении выборов.

¹ Член Центральной избирательной комиссии Республики Болгарии, jordanka_gancheva@abv.bg

² Заместитель Председателя Центральной избирательной комиссии Республики Болгарии, mariadocument@mail.bg

³ Член Центральной избирательной комиссии Республики Болгарии, nkameliya@gmail.com

⁴ Член Центральной избирательной комиссии Республики Болгарии, andreiev.adv@gmail.com

⁵ Cf. Закон о выборах Великого национального собрания (принят в SG № 28 от 06.04.1990.)

⁶ Cf. Закон о выборах депутатов, муниципальных советников и мэров (принятый в SG № 69 от 22.08.1991)

Партии и коалиции, получившие на национальном уровне по крайней мере четыре процента действительных голосов, и независимые кандидаты, получившие минимум окружную избирательную квоту голосов, могли принять участие в распределении мандатов.

В апреле 2009 года были утверждены следующие поправки к закону. Выборы должны были проводиться согласно *смешанной системе*, по которой 31 член парламента должен был избираться по мажоритарной системе в одномандатных избирательных округах, в то время как 209 членов парламента избирались по пропорциональной системе по избирательным спискам политических партий и коалиций, зарегистрированных в многомандатных избирательных округах. Кандидат, набравший наибольшее количество голосов в одномандатных избирательных округах, считался избранным. Метод Харе-Нимейера использовался на национальном уровне для распределения мандатов среди партий и коалиций.

В 2011 году избирательное законодательство в Республике Болгарии было кодифицировано и обнародовано 28 января 2011 года как *Избирательный кодекс*.⁷ Согласно этому кодексу избирательная система для членов парламента была *пропорциональной избирательной системой* с избирательными списками кандидатов, зарегистрированными в многомандатных избирательных округах. Партии и коалиции, получившие на национальном уровне по крайней мере четыре процента действительных голосов внутри и вне страны, и независимые кандидаты, получившие минимум окружную избирательную квоту голосов, могут принять участие в распределении мандатов.

При проведении выборов в члены парламента, территория страны была разделена на 31 многомандатный избирательный округ. Общее количество мандатов для каждой партии и коалиции партий определялись в ЦИК на основании голосов в пользу соответствующей партии или коалиции партий, действительно поданных внутри или вне страны согласно методу Харе-Нимейера.

05.03.2014 был принят и обнародован *Избирательный кодекс*, который в настоящее время находится в силе.⁸ Выборы членов парламента в настоящее время проводятся в соответствии с *пропорциональной избирательной системой* с избирательными списками партий, коалиций и Комитетов по выдвижению кандидатур, которые зарегистрированы в многомандатных избирательных округах. При голосовании за избирательные списки партии или коалиции, избиратель может указывать свое предпочтение кандидату в соответствующем избирательном списке.

ЦИК определяет количество мандатов в многомандатных избирательных округах на основе единой ставки представительства для всей страны, в зависимости от численности населения по данным национального статистического института, на основании результатов последней переписи населения. При проведении выборов членов парламента, территория страны разделяется на 31 многомандатный избирательный округ, включая три в районах города Софии и два в округах Пловдива. Голосование проводится в стране и за пределами страны на избирательных участках с использованием формы избирательных бюллетеней, утвержденной ЦИК. За пределами страны проводится только голосование за партии и коалиции без возможности указания предпочтительного кандидата.

⁷ Cf. Избирательный кодекс (принят в SG № 9 от 28.01.2011)

⁸ Cf. Избирательный кодекс (принят в SG № 19 от 05.03.2014)

Общее количество мандатов для каждой партии и коалиции партий определяется в ЦИК на основании голосов в пользу соответствующей партии или коалиции партий, действительно поданных внутри или вне страны согласно методу Харе-Нимейера, учитывая методологию, предоставленную в приложении к Избирательному кодексу. Только те партии и коалиции имеют право участвовать в распределении мандатов на национальном уровне, которыми получено по крайней мере четыре процента поданных действительных голосов в стране и за ее пределами. Предпочтения для отдельных кандидатов считаются действительными, только если количество голосов, поданных за кандидата, составляет по меньшей мере 7 процентов голосов, поданных за соответствующие избирательные списки.

Президентские выборы

Проведение президентских выборов в Болгарии началось после 10 ноября 1989 года. На выборах, состоявшихся 3 апреля и 1 августа 1990 года, президент был избран косвенно – Национальным собранием. После 1992 года президент избирался непосредственно всеми гражданами, имеющими право голоса. Согласно Конституции Республики Болгарии президент избирается сроком на пять лет.

3 апреля 1990 года Национальное собрание приняло *Закон о поправках и дополнениях к Конституции НРБ*⁹, по которому был распущен существующий тогда Государственный совет и был заменен новой должностью председателя (президента) и заместителя председателя (вице-президента) республики. Председатель был главой государства НРБ. Председатель (президент) избирался Национальным собранием с большинством 2/3 голосов присутствующих членов. вице-председатель (заместитель председателя) республики был избран Национальным собранием по предложению председателя (президента) простым большинством голосов присутствующих.

Вторые выборы президента республики были проведены вновь косвенно, но на этот раз Великим национальным собранием. Они были проведены согласно тем же процедурным правилам, которые использовались и на первых выборах. Голосование проводилось в 6 туров.

Начиная с 04.10.1991 до вступления в силу первого *Избирательного кодекса Республики Болгарии (2011)*, порядок избрания президента и вице-президента республики определялся *Законом о выборах президента и вице-президента Республики*.¹⁰ Президент и вице-президент республики избираются непосредственно одним объединенным списком на срок 5 лет. Кандидаты должны были соответствовать требованиям, строго определенным в Конституции Республики Болгарии. Они должны были быть болгарскими гражданами по рождению, достигшими 40 лет, соответствовать условиям избрания депутатом Парламента и проживать в стране в последние 5 лет. Кандидат, набравший больше половины действительных поданных голосов, если более половины избирателей проголосовала, считается избранным. При проведении выборов, территория страны была разделена 31 округ, которые совпадали с избирательными округами в ходе последних выборов членов парламента. Голосование за пределами страны проводилось в дипломатических и консульских представительствах.

⁹ Cf. Закон о поправках и дополнениях к Конституции НРБ (принят в SG № 29 от 10.04.1990)

¹⁰ Cf. Выборы президента и вице-президент Республики

Во время действия *Избирательного кодекса*¹¹ Республики Болгарии, (действует с 28 января 2011 г.), метод избрания главы государства был основан на *мажоритарной избирательной системе*, действующей по национальным избирательным спискам (по кандидатурам в президенты и вице-президенты) партий и коалиций партий, а также независимых кандидатов. Избиратели могут высказать свои предпочтения с помощью одного совместного избирательного бюллетеня.

ЦИК определял первых двух кандидатов из списков, получивших наибольшее количество действительных поданных голосов, и проводил новые выборы в течение установленного времени, предусмотренного в Конституции Болгарии — семь дней после дня голосования. Два кандидата, получивших наибольшее количество голосов, принимали участие в новых выборах. Во втором туре, избранным считался кандидат, получивший большее количество голосов.

Согласно *Избирательному кодексу, находящемуся в настоящее время в силе*¹², принятому в 2014 году, для проведения выборов Президента и Вице-президент применяются следующие правила.

Право быть избранным президентом и вице-президентом Республики Болгарии имеют граждане по рождению, достигшие возраста 40 лет, которые соответствуют условиям для избрания в члены парламента и проживающие последние 5 лет в стране. Президент и вице-президент республики избираются непосредственно одним объединенным списком на срок 5 лет.

Выборы проводятся по мажоритарной избирательной системе по зарегистрированным национальным избирательным спискам партий и коалиций партий и инициативных комиссий кандидатов в президенты и вице-президенты. Избирательный кодекс регулирует методологию определения результатов голосования на выборах Президента и вице-президента Республики, изложенных в приложении к Избирательному кодексу.

ЦИК объявляет результаты голосования на выборы президента и вице-президента сразу же после определения результатов, но не позднее 48 часов с момента объявления дня голосования закрытым.

2. Стабильность законов о выборах (Мария Мусорлиева)

Основные направления развития избирательного закона в Республике Болгарии были урегулированы в ходе круглого стола 3 января 1990 года — 14 мая 1990 года *Соглашением для избрания Великого национального собрания*. В соглашении был подчеркнут принцип свободного проведения выборов в *Великое Национальное собрание* путем всеобщего, равного и прямого права на тайное голосование. Также была создана смешанная система, 200 членов парламента избираются по мажоритарному принципу в одномандатных избирательных округах и 200 членов парламента из партийных списков по преференциальному принципу в избирательных округах. Основная цель *Великого Национального собрания* состояла в написании проекта новой Конституции Республики Болгарии.

В недавно принятой Конституции 1991 года также были установлены принципы права всеобщего и прямого тайного голосования. Эти принципы также формируют основы всех избирательных законов и двух *избирательных кодексов*, принятых на основании Конституции.

¹¹ Cf. Избирательный кодекс (принят в SG № 9 от 28.01.2011.)

¹² Cf. Избирательный кодекс (принят, SG, № 19 / 05.03.2014)

С 1991 по 2009 пропорциональная избирательная система применялась на парламентских выборах. На выборах президента и вице-президента была применена мажоритарная избирательная система. До принятия кодекса о выборах в 2011 году в Болгарии действовали четыре избирательных закона.

Как было упомянуто ранее, после 1990 года проведение выборов членов парламента регулировалось двумя законами и двумя кодексами – *Закон о выборах членов парламента, мэров муниципалитета и муниципальных советников*, действующий с 22 августа 1991 года и отозванный недавно принятым *Законом о выборах членов парламента*, который вступил в силу 13 апреля 2001 года. Процедура избрания президента и вице-президента республики регулировалась *Законом об избрании президента и вице-президента Республики*, который действует с 4 октября 1991 года.

Закон о выборах членов парламента был изменен и дополнен 14 раз во время его действия. Шесть поправок было сделано до проведения трех выборов членов парламента, в течение двух-трех месяцев до дня выборов, в то время как до выборов 2005 года, в закон поправки были внесены три раза и два раза в 2009 году. Одна из поправок 2009 года привела к изменению избирательной системы из пропорциональной избирательной системы на смешанную систему, основанную на многомандатных округах (где 209 членов парламента избирались на основе партийных списков) и 31 одномандатный избирательный округ, где кандидаты избирались на основе мажоритарного принципа.

До 2005 года голоса граждан Болгарии, голосовавших за рубежом, добавляли к голосам избирателей отдельных округов в стране. Это привело к значительным перекосам представительства этих избирательных округов. Чтобы избежать этой тенденции, на основании поправки от 2005 года, граждане за рубежом голосовали только за списки партий и коалиций.

Избирательный кодекс от 2011 года (действует с 1 февраля 2011 года) кодифицировал законодательство о выборах в Республике Болгарии в отношении всех видов выборов – для членов парламента, президента и вице-президента, муниципальных советников и для мэров, а также для членов Европейского парламента. Его принятием 28 января 2011 года действующие законы о соответствующих видах выборов были отменены. Позднее этот избирательный кодекс был отозван *Избирательным кодексом от 2014 года*, содержащим очень похожие положения.

Выборы президента и вице-президента Республики были проведены в 2013 году согласно избирательному кодексу от 2011 года.

Изменения болгарского законодательства о выборах были направлены на его улучшение. Как и в случае любого другого избирательного закона в мире, поправки были направлены на обеспечение больших гарантий прозрачности выборов, на достижение более точного метода голосования и на сохранение тайны голосования в рамках воли избирателей. В целом изменения закона о выборах могут рассматриваться как часть общей воли болгарского общества для гармонизации нормативно-правовой основы выборов.

3. Органы управления выборами (Камелия Нейкова)

За последние 25 лет основные правила *Центрального избирательного органа управления Республики Болгарии* были предметом различных законодательных рамок. Трехуровневая система избирательных комиссий сохраняется, а именно:

- Центральная избирательная комиссия как центральный избирательный орган управления;
- избирательный округ или муниципальные избирательные комиссии – на территории каждого избирательного округа, и соответственно муниципалитета;
- участковые избирательные комиссии – на каждом избирательном участке.

Согласно *Закону об избрании Великого национального собрания*, вступившему в силу в 1990 году, ЦИК был создан Президентом и состоит из председателя, двух заместителей, секретаря и 20 членов, включая представителей политических партий, а также беспартийных членов. ЦИК избирался на срок полномочий Великого национального собрания.

ЦИК, ответственный за проведение парламентских выборов 1990 года, был назначен Указом № 4/10 от апреля 1990 года. Его полномочия касаются точного осуществления соответствующего закона в стране и за рубежом.¹³

На основании следующих поправок к закону о выборах, полномочия ЦИК были сохранены с точки зрения содержания, с тенденцией к расширению. Кроме того, законодатель регулирует более всеобъемлющим образом полномочия Центрального избирательного органа управления.

Другие уровни избирательных комиссий были созданы для каждого избирательного округа каждого избирательного участка. Состав окружных избирательных комиссий был сформирован на основе консультаций с руководством партии. Члены окружных избирательных комиссий назначались исполнительным советом соответствующих региональных народных советов. Членский состав участковых избирательных комиссий формировался исполнительными комитетами муниципальных народных советов на основе такого же принципа.

Заседания избирательной комиссии на всех уровнях считались соответствующими правовым положениям, если на них присутствовало более половины их членов и решения принимались простым большинством голосов.

На основе *Закона о выборах членов парламента, мэров и муниципальных советников* (в силе с 22.08.1991), ЦИК был создан для всех выборов, регулируемых настоящим законом. Члены ЦИК назначались президентом Республики на срок полномочий Национального собрания. Члены назначались в ходе консультаций с политическими партиями и коалициями. В ЦИК входило до 25 членов – большинство из них, юристы-практики.

Члены избирательных комиссий на других уровнях назначались временными исполнительными комитетами в ходе консультаций с политическими партиями.

Заседания избирательной комиссии на всех уровнях соответствовали правовым положениям, если на них присутствовало более половины их членов. Также комиссии должны были принимать решения большинством в 2/3 присутствующих членов вместо простого большинства.

Закон о выборах членов парламента (ЗВЧП) (действительный с 13 апреля 2001 года), также регулировал функционирование избирательных комиссий. Кроме того, статус и полномочия муниципальных избирательных комиссий регулировались *Законом о местных выборах* (принят в 1995 году) который применялся к выборам мэров и советников.

ЦИК на основе ЗВЧП был назначен указом Президента в консультации со сторонами и коалициями, представленными в Национальном собрании. Срок

¹³ Cf. Статья 31 Закона о выборах в Великое национальное собрание, отмененная, SG, № 19 / 5 марта 2014 года.

полномочий Комиссии был установлен до конца срока полномочий Национального собрания. С 2009 года партии и коалиции, которые избирали членов в Европейский парламент, также имели право выдвигать членов ЦИК. В первый раз нормативная база включала следующие положения:

- регулирование квоты представительства партий и коалиций в ЦИК, которые назначили членов, с целью предотвращения большинства любой из политических партий;
- указание требований, связанных с назначенными лицами – помимо того, что они должны быть юридически квалифицированными, они также должны быть болгарскими гражданами, удовлетворяющим критериям на право быть избранными;
- расширение спектра должностей, которые несовместимы с членством ЦИК.

По новым правилам ЗВЧП значительно расширил полномочия ЦИК в случае национальных выборов, так как всесторонне и подробно отрегулировал статус и полномочия ЦИК.¹⁴

Был сохранен принцип назначения членов избирательных комиссий на этих двух уровнях. Согласно ЗВЧП, общее количество членов участковых комиссий было равным количеству членов ЦИК, при этом сохраняя соотношение между политическими партиями и коалициями, представленное в ЦИК. Эти комиссии осуществляли свои полномочия до объявления результатов выборов, затем деятельность считалась административно завершенной.

В *Законе о местных выборах (ЗМВ)*, принятом в 1995 году, регулируются выборы мэров и муниципальных советников. Закон о выборах членов Европейского парламента Республики Болгарии выборов закон (*ЗВЧЕПРБ*), вступивший в действие 6 марта 2007 года, был применен в первый раз на выборах 18 членов Европейского парламента от Болгарии на 2004-2009 срок полномочий ЕП.

Два упомянутых закона предусмотрены для отдельных ЦИК, а также для избирательных комиссий на других уровнях для конкретного типа выборов.

Отдельные законодательные рамки для проведения различных выборов привели к одновременному использованию даже нескольких центральных избирательных комиссий на выборах соответствующего типа. Во многих случаях одни и те же эксперты, имеющие большой профессиональный опыт и хороший опыт в проведении выборов, назначались в состав соответствующих комиссий. В целом можно сказать, что полномочия, статус и круг обязанностей каждого ЦИК были одинаковыми, удовлетворяли особенностям соответствующих выборов, для которых была назначена комиссия. Срок полномочий каждого ЦИК заканчивался в конце срока полномочий соответствующего органа для избрания которого была создана Комиссия. Срок полномочий ЦИК для местных выборов устанавливался до следующих всеобщих выборов.

Полномочия других двух видов избирательных комиссий были сохранены на территории соответствующего избирательного округа или избирательного участка.

Закон о выборах президента и вице-президента Республики, принятый в 1991 году регулирует статус ЦИК, который был избран Национальным собранием для проведения президентских выборов. Срок полномочий Комиссии был установлен до вступления президента и вице-президента в должность. У этих

¹⁴ Cf. ЗВЧП, статья 23 (1) (утратила силу, § 9, пункт 1, переходные и заключительные положения кодекса о выборах – SG, № 9 / 28 января 2011)

комиссий был кратчайший срок полномочий по сравнению с ЦИК, назначенными согласно другим законам.

Ниже приведены основные характеристики регулирования ЦИК в Болгарии согласно различным законам до 2011 года:

Вышеуказанные законодательные акты были отменены путем принятия *Избирательного кодекса* в начале 2011 г.

Первый шаг на пути кодификации закона о выборах был принят в конце 2009 года. Круглый стол по теме «*Определение законодательной основы и концепции для предстоящей поправки к закону о выборах*» на 41-ом Национальном собрании, которое состоялось 19 декабря 2009 г., с участием представителей Национального собрания, администрации Президента, Председателя Верховного административного суда, национальной ассоциации муниципалитетов республики Болгарии, Центральной избирательной комиссии, НПО и т.д. Еще один форум был проведен в начале 2010 года для обсуждения статуса и функциональных и юридических полномочий ЦИК.

Законодательный акт	Всего членов	Руководящая должность	Срок полномочий	Назначивший орган / избрание членов ЦИК	Кем выдвинут
Выборы президента и вице-президент Республики	21	Председатель Заместители Секретарь	До вступления президента и вице-президента в должность	Национальное собрание	Партии и коалиции, представленные в парламенте
Закон о выборах членов парламента	До 25	Председатель Заместители Секретарь	На срок полномочий Великого национального собрания.	Президент Республики	Партии и коалиции, представленные в парламенте и те, которые представлены в ЕП
Закон о выборах членов ЕП от РБ	До 25	Председатель Заместители Секретарь	Срок полномочий Европейского парламента	Президент Республики	Партии и коалиции, представленные в парламенте и те, которые представлены в ЕП
Закон о местных выборах	25	Председатель, Первый заместитель Председателя Заместители Секретарь	До следующих выборов	Президент Республики	Партии и коалиции, представленные в парламенте

Кодекс о выборах, принятый в конце 2010 года, рекомендовал совершенно новый подход к Конституции ЦИК, как юридическому лицу, поддерживаемому из государственного бюджета - комиссия была единицей первого уровня расходов. Ее 21 член были назначены указом президента Республики для всех типов выборов и на 5-летний срок полномочий, в ходе консультаций с партиями и на основе предложений партий и коалиций, представленных в национальном собрании и в ЕП. Председатель ЦИК назначался на основе предложения крупнейшей партии или коалиции, представленной в Национальном собрании. Кроме того, каждая представленная партия или коалиция имела одного заместителя Председателя в ЦИК.

Кодекс в первый раз регулировал основания для досрочного прекращения полномочий членов ЦИК и представил четкий механизм для установления вознаграждения членов Комиссии. Это изложено всеобъемлющим образом в Законе о полномочиях комиссии и процедуре обжалования ее действий.

ЦИК получила помощь в своей работе от администрации, структура и организация работы которой были заложены в правилах процедуры. До тех пор

избирательными комиссиями создавались группы экспертов и рабочие группы, за исключением участковых избирательных комиссий.

Создание ЦИК с компетенцией для всех типов выборов сделало возможным начало ранней подготовки к проведению следующих выборов. Хотя новый статус ЦИК имел свои положительные стороны, а именно комиссию, отвечающую за все виды выборов, в *Кодексе о совместном экспертном заключении по проекту избирательного кодекса Европейской Комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия)* и *Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека, принятым 16–18 июня 2011 г.* было указано, что избирательные комиссии всех уровней были назначены после выдвижения кандидатур политическими партиями. Однако важно, что представители оппозиционных партий могли быть приняты на руководящие должности на всех уровнях органов по проведению выборов. Распределение руководящих должностей среди политических партий без учета их принадлежности к правящей коалиции не может быть достаточным для того, чтобы не возникало идей о возможной предвзятости.

Национальный круглый стол об изменениях правил проведения выборов, состоявшийся 18 июня 2013 года, изложил необходимые изменения для обеспечения гласности и демократичности избирательного процесса. Некоторые из изменений повлияли на структуру и организацию органов по проведению выборов.

На общественном обсуждении правил проведения выборов, состоявшемся 26 июня 2013 года, был предложен совершенно новый способ создания профессиональной, экспертной и независимой Центральной избирательной комиссии с членами, выдвинутыми Национальным собранием после публичной процедуры, слушание кандидатов и оценка их профессиональных качеств. Создание профессионального ЦИК соответствовало рекомендациям, содержащимся в *Совместном экспертном заключении по проекту кодекса выборов Европейской Комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия)* и *Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека от 16-18 июня 2011 г.* и *Окончательному докладу миссии наблюдения БДИПЧ/ОБСЕ о досрочных парламентских выборах от 12 мая 2013 г.*, которые заявляют, что „важно, чтобы ЦИК создавался в качестве постоянного органа с сотрудниками, работающими полный рабочий день, и с независимым бюджетом. Это будет способствовать созданию потенциала и институциональной памяти и позволит ЦИК разработать и предлагать необходимые усовершенствования и исправления задолго до выборов”. Согласно *Кодексу надлежащей практике в вопросах проведения выборов*, принятому *Европейской Комиссией за демократию через право (Венецианская комиссия)*, избирательный процесс должен управляться прозрачным образом беспристрастными и независимыми избирательными комиссиями и органами по проведению выборов, которые не должны быть политически поляризованы. При разработке конкретных положений была учтена практика в других европейских странах.

Кодекс регулирует статус и правомочие ЦИК как независимого государственного органа.¹⁵ В первый раз *Общественный Совет* был создан в ЦИК в качестве консультативного и вспомогательного органа, состоящего из представителей организаций гражданского общества. *Группа профессиональной подготовки* была создана для организации и проведения обучения членов избирательной комиссии. Организации болгарских граждан за рубежом могут

¹⁵ Избирательный кодекс, статьи 46 - 58

выдвигать членов избирательных комиссий за границы. Все уровни органов по проведению выборов действуют в условиях полной прозрачности и действия администрации являются предметом судебного рассмотрения, за исключением деяний, принятых в день выборов из-за нехватки времени. Центральная избирательная комиссия может анализировать проведенные выборы и может давать предложения Национальному собранию, направленные на улучшение избирательного законодательства.

Члены ЦИК, действующие с марта 2014 года, были назначены согласно правилам процедуры, принятой 42-м Национальным собранием. Члены ЦИК могли выдвигаться болгарскими НПО, национальными представителями, парламентскими группами, партиями и коалициями, у которых есть члены в Европейском парламенте, и представительство в Национальном собрании.

В Болгария не имеется независимого избирательного органы по проведению выборов, отдельного от ЦИК. Комиссия является постоянным органом, который представлен его председателем и поддерживается администрацией. Организация работы Комиссии, структура и функции управления регулируются в правилах, принятых Комиссией.

ЦИК очерчивает взаимоотношения с другими государственными учреждениями в отношении организации и технической подготовки выборов. Выборы готовит и поддерживает Совет министров и районная и городская администрация в сотрудничестве с избирательными комиссиями.

ЦИК и другие избирательные комиссии следуют в своей работе принципам публичности и прозрачности как гарантии для проведения демократических выборов и для обеспечения контроля со стороны гражданского общества за функционирование институтов.

4. Гарантии согласно закону о выборах, обеспечивающие свободные и справедливые выборы (Александр Андреев)

Развитие законодательной базы избирательной кампании от 1991 до принятия *Избирательного кодекса* в 2014 году (ИК)¹⁶ характеризуется преемственностью в создании и совершенствовании правил законодательного обеспечения равенства партий, коалиций, инициативных комитетов и их кандидатов. В то же время он обеспечивает четкие, поддающиеся отслеживанию и стабильные «правила игры», которые являются основой честных выборов.

Эффективные законодательные рамки избирательной кампании согласно ИК, являются общими для всех типов выборов, в то же время принимая во внимание особенности каждого типа.¹⁷

Гарантией обеспечения свободных и справедливых выборов являются следующие принципы, закрепленные в основных законодательных рамках избирательной кампании.

Свобода выражения мнений

Граждане, партии, коалиции, Комитеты по выдвижению кандидатур, кандидаты и их избранные агенты (оказывающие помощь и представляющие

¹⁶ Избирательный кодекс (обновлен, SG, № 19 / 05.03.2014, вступил в действие 05.03.2014; с внесенными поправками, № 35 / 22.04.2014, вступил в действие 22.04.2014; с внесенными поправками, № 53 / 27.06.2014; № 98 / 28.11.2014, вступил в действие 28.11.2014; с поправками, № 79 / 13.10.2015, вступил в действие 01.11.2015).

¹⁷ В целях содействия этому вкладу, будут обсуждаться правила избирательной кампании, применимые к парламентским и президентским выборам.

интересы кандидатов перед властями) пользуются свободой устного и письменного выражения и агитации¹⁸ на предвыборных встречах, а также через провайдеров услуг средств массовой информации.¹⁹

Равенство кандидатов и уважение чести и достоинства кандидатов

Избирательные кампании во всех видах выборов запускаются за 30 дней до дня выборов и заканчиваются за 24 часа до дня выборов. Избирательная кампания проводится на болгарском языке. Партии, коалиции, Комитеты по выдвижению кандидатур и их кандидаты имеют равный доступ к источникам информации, необходимой им для целей предвыборной кампании. Предвыборные встречи являются открытыми. Организаторы таких встреч и подразделения Министерства внутренних дел отвечают за поддержание порядка во время их проведения. В ходе избирательной кампании кандидатов, партий, коалиций и Комитетов по выдвижению кандидатур можно создавать и распространять плакаты, призывы и другие агитационные материалы.²⁰

Публикация программы выборов в общественных средствах массовой информации - *за исключением уставной бесплатной формы* - оплачивается соответствующими политическими образованиями согласно тарифам, утвержденным Советом министров по крайней мере за 40 дней до дня выборов. Поставщики коммерческих средств массовой информации обязаны предложить всем партиям, коалициям и Комитетам по выдвижению кандидатур, которые зарегистрировали кандидатов, те же условия и по тем же ценам вещания для размещения предвыборных и агитационных материалов, а также для освещения избирательной кампании. Цены должны быть опубликованы на их веб-сайте по меньшей мере за 40 дней до дня выборов. Электронные СМИ²¹ освещают избирательные кампании в соответствии с принципами объективного и справедливого освещения выступлений кандидатов, зарегистрированных партий, коалиций и Комитетов по выдвижению кандидатур и уважении их равенства и значения.²²

Поставщики услуг печатных средств массовой информации или поставщики услуг Интернет-новостей, которые опубликовали материал, посягающий на права или вредит репутации лица, представляющего партию, коалицию или Комитет по

¹⁸ Юридическое определение «предвыборной агитации» дано в § 1, пункте 17 дополнительных положений ИК.

¹⁹ Юридическое определение понятия «поставщик услуг СМИ» дается в §1, пункте 15 и 16 ИК СЗ.

²⁰ Места для размещения агитационных материалов выделяются по распоряжению мэра муниципалитета, региона и мэрии. Распоряжение мэра публикуется и пересылается в окружные избирательные комиссии. Для размещения агитационных материалов на зданиях, ограждениях и в витринах магазинов требуется разрешение владельцев или управляющего недвижимостью.

²¹ В Республике Болгарии статусом государственных электронных средств массовой информации пользуются Болгарское национальное радио (БНР) и Болгарское национальное телевидение (БНТ) и их региональные центры. Региональными центрами БНТ являются БНТ 2 в Благоевграде, БНТ 2 в Варне, БНТ 2 в Пловдиве, БНТ 2 в Русе, БНТ 2 в Софии. Региональными центрами БНР являются радио Благоевград, Радио Бургас, Радио Варна, Радио Пловдив, Радио София, Радио Видин, Радио Стара Загора и радио Шумен.

²² До вступления в силу ИК 2014, условия и положения для освещения избирательных кампаний в электронных СМИ были предметом саморегулирования. предвыборной кампании. Требование принять правила для освещения избирательной кампании в электронных СМИ было введено ИК 2014 и это входит в компетенцию ЦИК. Решением № 731 - НС / 19.08.2014, ЦИК приняла такие правила для парламентских выборов, намеченных на 05.10.2014. Такие правила не были приняты для президентских выборов. Решение ЦИК № 731 - НС / 19.08.2014 доступен в ЦИК на веб-сайте:www.cik.bg

выдвижению кандидатур, обязаны публиковать ответ сразу же после того, как они его получают. То же самое обязательство закреплено для поставщиков электронных СМИ, освещающих избирательные кампании, на основании статьи 18 Закона о телевидении и радио.²³ Ответ транслируется без комментариев.

Защита основных прав и свобод граждан

Основные права и свободы граждан гарантируются рядом запретов, которые четко регулируются в ИК, а именно:

- Анонимные материалы, относящиеся к избирательной кампании, не публикуются и не транслируются; в этом свете каждый агитационный материал должен содержать указание лица, от имени которого он был выпущен. Есть также дополнительные требования для агитационных материалов (печатных, аудио- и аудиовизуальных): они должны содержать заявление, что покупка и продажа голосов являются уголовным преступлением и это заявление должно занять не менее 10% от площади лицевой стороны агитационного материала и оно должно быть изложено на отдельном поле. В аудио- и аудиовизуальных материалах эта информация должна принимать форму однозначного и легко понятного сообщения.
- Кроме того, при вещании, публикации и распространении платных видов освещения избирательной кампании, поставщики услуг средств массовой информации обязаны выделить их визуальными, звуковыми и пространственными способами и указать соответствующим образом, что это оплаченный материал.
- Запрещаются такие агитационные материалы, которые ставят под угрозу человеческую жизнь и здоровье, частную, муниципальную и государственную собственности и безопасность движения.
- Запрещаются такие агитационные материалы, которые наносят ущерб общественной морали или чести и репутации кандидатов.
- Не допускается размещение предвыборных материалов в государственных и муниципальных учреждениях, институтах, государственных и муниципальных предприятиях и коммерческих компаниях с более чем 50-и процентной государственной или муниципальной долей в их капитале.
- Лица, занимающие выборные должности в профессиональных союзах и организациях работодателей не допускаются к проведению избирательной агитации по месту их работы.
- Государственные и муниципальные транспортные средства не должны использоваться для избирательной агитации.
- Запрещается использовать коммерческую рекламу для придания ей политического характера в пользу или против той или иной политической партии, коалиции или Комитета по выдвижению кандидатур или кандидата.
- Запрещается уничтожать и портить агитационные материалы, размещенные в порядке, установленном законом, до закрытия избирательных участков.

²³ Cf. Статья 18 Закона о телевидении и радио (принят, SG, № 138 / 24.11.1998, с последующими поправками)

- Запрещается размещать агитационные материалы партий, коалиций и Комитета по выдвижению кандидатур на избирательных участках, а также на расстоянии менее, чем 50 метров от входа в здание избирательного участка в день выборов и до конца голосования.

Эффективный обзор законности, обеспечение соблюдения правил проведения предвыборной кампании

ЦИК устанавливает условия и порядок проведения избирательной кампании. ЦИК также контролирует обработку избирательной кампании поставщиками услуг СМИ в национальных пределах. ЦИК также рассматривает жалобы на нарушения правил избирательных кампаний поставщиками услуг средств массовой информации в национальных пределах. ЦИК также рассматривает жалобы на решения окружных избирательных комиссий, связанных с избирательной кампанией в рамках регионального или местного диапазона.

Кроме того, законодатель предоставил участковым избирательным комиссиям полномочия по удалению и конфискации в день выборов агитационных материалов, распространённых в регионе избирательного участка с нарушение правовых положений.

Сокращаются сроки для опубликования нарушений правил проведения избирательной кампании – 24 часа с момента их заявления. Решения ЦИК являются предметом судебного рассмотрения в Верховном административном суде.

Финансирование избирательной кампании — обеспечение равенства участников и обеспечение прозрачности и публичности фондов

Согласно ИК, избирательные кампании финансируются из финансовых ресурсов²⁴ партий, коалиций, Комитетов по выдвижению кандидатур, кандидатов и за счет пожертвований частных лиц.

Кодекс о выборах запрещает такое финансирование избирательной кампании партий, коалиций или Комитет по выдвижению кандидатур, как:

- а) анонимные пожертвования в любой форме;²⁵
- б) средства от юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;
- в) средства от иностранных физических лиц;
- г) средства от религиозных институтов;
- д) средства от правительств иностранных государств или иностранных государственных предприятий, внешнеторговых компаний или иностранных некоммерческих организаций,
- е) безвозмездное пользование движимого и недвижимого имущества и услуг от вышеуказанных лиц в любой форме.

²⁴ Общая сумма финансирования каждой избирательной кампании партий, коалиций и Комитет по выдвижению кандидатур не может превышать 3 000 000 болгарских левов на каждую партию и коалицию и 200 000 болгарских левов на Комитет по выдвижению кандидатур в случае парламентских выборов. Общая сумма финансирования каждой избирательной кампании партий, коалиций и Комитетов по выдвижению кандидатур не может превышать 2 000 000 болгарских левов в случае президентских выборов.

²⁵ В смысле § 1, пункта 1 дополнительных положений Закона о политических партиях (обнародован, SG, № 28 / 01.04.2005, с последующими поправками) «анонимными пожертвованиями» являются пожертвования в которых личность или фирма донора держатся в секрете в отношении третьих сторон.

Также запрещается использовать государственные административные ресурсы²⁶ бесплатно в связи с предвыборной кампанией.

В целях содействия участию многих политических образований во всех типах выборов (за исключением местных выборов) и в проведении республиканских референдумов, ИК представил новый метод для государственного финансирования участников. Те партии и коалиции, которые не получают государственных субсидий по Закону о политических партиях, а также независимые кандидаты, выдвинутые Комитетами по выдвижению кандидатур, имеют право на пакеты СМИ.²⁷ Пакеты средств массовой информации являются формой субсидирования избирательной кампании вышеуказанных образований средствами государственного бюджета. Пакет средств массовой информации включен в запланированный бюджет для организационной и технической подготовки выборов и предназначен для оплаты услуг по освещению избирательной кампании в средствах массовой информации. Условия и порядок распределения и расходования средств пакета СМО устанавливаются в виде отдельного решения ЦИК в координации с министром финансов. Контроль за соблюдением условий и порядком расходования средств пакета СМИ возлагается на ЦИК.

Обеспечение гласности, отчетности и происхождения денежных средств, используемых в ходе избирательной кампании с помощью специальных правил, является гарантией общественного доверия в свободной и справедливой избирательной кампании.

Контроль за соблюдением правил для финансирования избирательных кампаний возлагается на национальное ревизионное бюро. Национальное ревизионное бюро устанавливает единый публичный реестр партий, коалиций и Комитетов по выдвижению кандидатур, зарегистрированных для участия в соответствующих типах выборов. Реестр ведется с начала избирательной кампании до следующих выборов того же типа.

Партии, коалиции и Комитеты по выдвижению кандидатур отчитываются и раскрывают в публичном реестре Национального аудиторского бюро также и данные по средствам пакетов СМИ, использованных для оплаты различных платных форм их освещения в избирательной кампании через поставщиков услуг средств массовой информации.

Аналогичным образом поставщики услуг средств массовой информации обязаны размещать на их веб-сайте информацию о контрактах, заключенных с партиями, коалициями и Комитетами по выдвижению кандидатур, которые зарегистрировали кандидатов и/или с другими договаривающимися сторонами в связи с избирательной кампанией²⁸.

²⁶ Согласно § 1, пункту 18 дополнительных положений ИК, «государственными административными ресурсами» являются бюджетные средства, помещения, автомобили, самолеты и другие транспортные средства, оборудование и другое движимое и недвижимое имущество – в собственности государства или муниципалитета, предоставленное администрации, государственным и местным органам власти, а также государственным и муниципальным предприятиям.

²⁷ Cf. Статья 178 ИК

²⁸ Cf. Статья 180 (3) и (4) ИК.



БОСНИЯ И ГЕРЦЕГОВИНА

*д-р Суад Арнаутович, Ирена Хаджиабдич,
магистр наук и д-р Ахмет Шантич*

1. Избирательные системы

1.1. Вступительные замечания

Когда-то Босния и Герцеговина была одной из шести республик Социалистической Федеративной Республики Югославии (СФРЮ). Её население состояло из боснийцев, сербов, хорватов и других национальностей, которые жили в Югославии.

Волна демократизации смела страну. Правящая Коммунистическая партия (Коммунистический союз Югославии/Боснии-Герцеговины) позволил новым партиям принять участие в политической жизни. В поле зрения было падение коммунизма, но в то же время на его месте рос национализм. Националистическая политика, завоевывающая превосходство в Сербии и Хорватии, воспалила националистические чувства и в Боснии. В результате почти все мусульмане, сербы и хорваты в Боснии проголосовали на выборах 1990 года за националистические партии.

Основной характеристикой выборов 1990 года было то, что они стали первыми многопартийными выборами после 45 лет правления Коммунистической партии и привели к полному изменению в составе политических властей в Боснии и Герцеговине (БиГ). Коммунистическое правило было заменено правилом трех националистических партий, каждая из которых утверждала, что представляет собой целую нацию. Тогдашние коммунистические лидеры главным образом преобразовались в новых национальных лидеров, и предыдущая коммунистическая идеология была заменена национальной идеологией.

1.2. Выборы в 1990 году

Примененная на выборах, состоявшихся 18 ноября 1990 года, избирательная модель отличалась согласно различным структурам, для которых стороны выдвигали своих представителей: парламент Боснии-Герцеговины - Социалистическая Республика (СР) Ассамблея Боснии и Герцеговины (состоящая из палаты муниципалитетов и палаты граждан) и Президиум СР БиГ.

Голосование за членов Президиума СР БиГ проводилось одновременно с голосованием за депутатов в муниципальные ассамблеи (и город Сараево) и за депутатов обеих палат Ассамблеи СР БиГ. Вся Республика была определена в качестве одного избирательного блока, а Закон гласил, что выборы членов Президиума СР БиГ будут осуществляться по системе относительного большинства (первый считается избранным), согласно национальным квотам.

В частности, закон определил, что среди представителей одной национальности (боснийцев, сербов и хорватов) могут быть избраны максимум два кандидата, а для кандидатов, представляющих югославов и других,

максимум один (2 + 2 + 2 + 1). Как следствие один избиратель имел в своем распоряжении всего семь голосов. Кандидаты, получившие наибольшее число голосов (относительное большинство) по сравнению с другими представителями определенной группы людей, избирались членами Президиума СР БиГ.

Соответственно, были сформированы четыре списка кандидатов (разделы избирательных бюллетеней) для избрания членов Президиума: список кандидатов, представляющих боснийцев, список кандидатов, представляющих сербов, список кандидатов, представляющих хорватов и список кандидатов, представляющих членов других наций и национальностей – позже для граждан, которые не определили себя с точки зрения национальности или которые определили себя по религиозному или иному происхождению.

На выборах депутатов в палату граждан Собрания СР БиГ, определение результатов и соразмерное распределение мандатов осуществлялось согласно системе пропорционального представительства. Важной особенностью было то, что эта система позволила парламентское представительство для большего числа партий, подтверждая многопартийную систему. Избрание депутатов в палату граждан Боснии и Герцеговины Ассамблеи СР БиГ было проведено в семи избирательных блоках, а именно: избирательный блок Сараево (24 избранных депутатов), избирательный блок Тузла (28), избирательный блок Зеница (15), избирательный блок Мостар (15), избирательный блок Добой (14), избирательный блок Баня Лука (25) и избирательный блок Бихач (9). Таким образом в палату граждан Ассамблеи СР были избраны БиГ 130 депутатов.

Абсолютное большинство (на основе двух туров) применялось для избрания депутатов в палату муниципалитетов Ассамблеи СР БиГ. Выборы депутатов в эту палату были продлены на второй тур для тех избирательных блоков, где ни один из кандидатов не получил абсолютное большинство (требующих простого большинства бюллетеней избирательного блока во втором туре). Для избрания депутатов в этой палате, которая состояла из 110 мандатов в каждом муниципалитете из 109 избирательных блоков для избрания одного депутата, а также столицы города Сараево.

Можно сказать, что выборы 1990 года в Боснии и Герцеговине представляли собой модель комбинированных выборов: мажоритарная система с абсолютным и относительным большинством голосов; и пропорциональное представительство.

Позже война практически уничтожила всю систему правил.

1.3. Разработка избирательной системы в Боснии и Герцеговине после подписания Дейтонского мирного соглашения

На основании *Дейтонского мирного соглашения* (ДМС, 1995), у которого было *Приложение 3 как Соглашение о выборах*, мандат для разработки избирательной системы в Боснии и Герцеговине и организации выборов в стране был поручен организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), которая организовывала выборы в Боснии и Герцеговине с 1996 по 2002 год.

Всеобщие выборы 1996 года

Всеобщие выборы 1996 года были проведены в соответствии с *Приложением 3 Дейтонского соглашения*, хотя согласно некоторым

соответствующим международным факторам, все необходимые условия для их проведения в сентябре 1996 года выполнены не были. Однако поскольку выборы являются неотъемлемой частью мирного соглашения, международное сообщество, во главе с Соединенными Штатами пришли к выводу, что проведение всеобщих выборов нанесет меньше ущерба, чем их не проведение, несмотря на отсутствие полной свободы передвижения, равного для всех доступа к СМИ и невозможности политической коммуникации по всей стране.

Таким образом, в результате были приняты меры по организации выборов. В отличие от 1990 года, когда Босния-Герцеговина была единой (униатской) страной, ДМС подтвердил новую реальность – существование *двух блоков* в Боснии и Герцеговине: Федерации Боснии и Герцеговины и Республики Сербской (РС). В соответствии с этим была разработана следующая структура государственной власти в Боснии и Герцеговине: *Президиум БиГ* с тремя членами (по одному от общины боснийцев, хорватов и сербов), на *государственном уровне Парламентская Ассамблея БиГ*, состоящая из Палаты представителей (42 членов) и Палаты народов (15 делегатов, назначенных парламентами образований), на *уровне образований в Парламенте Федерации БиГ* (140 членов) и *Народной ассамблеи Республики Сербской* (75 человек).

Всеобщие выборы в соответствии с новой государственной структурой были проведены 14 сентября 1996 года. Явка избирателей на этих выборах составила 46,06%

Всеобщие выборы 1998 года

12-13 сентября 1998 года были проведены выборы трех членов Президиума Боснии и Герцеговины, Палаты представителей Парламентской Ассамблеи Боснии-Герцеговины, президента и вице-президента Республики Сербской, Национальной ассамблеи Республики Сербской и парламента Федерации БиГ.

Выборы членов Президиума были проведены по мажоритарной системе в одном туре (*система относительного большинства*), что означает, что боснийские и хорватские кандидаты в Федерации Боснии и Герцеговины, которые получили наибольшее число голосов среди кандидатов в их соответствующих *округах (образованиях)* были избраны аналогичным образом, как и в Республике Сербской, избранием кандидата, который выиграл наибольшее число голосов.

Для избрания 42 членов Палаты представителей Парламентской ассамблеи БиГ (28 представителей Федерации БиГ и 14 представителей территории Сербской Республики) применили *пропорциональное представительство* (с использованием квоты Харе).

Выборы президента РС и вице-президента (избирались в едином пакете) были проведены по *мажоритарной системе* – система относительного большинства в один тур (первый считается избранным). Президент и вице-президента Федерации Боснии и Герцеговины не избираются непосредственно, а назначается парламентом Федерации.

На выборах членов Национальной ассамблеи Республики Сербской мандаты были распределены по системе пропорционального представительства.

Явка избирателей на этих выборах составила 70,74%, что можно считать чрезвычайно высокой явкой.

Всеобщие выборы 2000 года

Один из ключевых вопросов избирательной системы и избирательного процесса в Боснии и Герцеговине - это голосование диаспоры - вопрос исключительно важный во время выборов 2000 года.

Как видно из таблицы, можно наблюдать огромную разницу между числом зарегистрированных беженцев, которые голосовали по почте на выборах 2000 года и позднее в 2002 году.

В 2000 году на выборах было зарегистрировано 232739 избирателей, которые бежали из Боснии и Герцеговины из-за конфликта, в то время как это число на всеобщих выборах 2002 года сократилось до 58833, т.е. 173906 беженцев не были зарегистрированы по сравнению с 2000 годом. На это снижение повлияло несколько факторов, которые являются характерными для всех выборов в Боснии и Герцеговине с 1996 года до сегодняшнего дня, такие как: получение гражданства принимающей страны, возвращение в страну, сложная система регистрации. Кроме того, не следует пренебрегать фактом воздержания, потому что многие люди просто не были заинтересованы в том, чтобы зарегистрироваться.¹ Явка избирателей на этих выборах составила 63,7%.

Параллельный обзор регистрации избирателей между всеобщими выборами в 2000 и 2002 годах.

В 2000 году выборы в последний раз проводились под организацией и

Таблица А

	Обычные избиратели	Отсутствующие	ИТОГО
Выборы 2000 года	2 083 798	191 812	2 275 610
Выборы 2002 года	2 113 150	170 976	2 284 126
Разница	29 352	-20 836	8 516

Таблица Б

Регистрация по почте

Выборы 2000 года	232 739
Выборы 2002 года	58 833
Разница	-173 906

под полным контролем *международного сообщества*.

Для нужд всеобщих выборов, состоявшихся в ноябре 2000 года, были приняты *Правила и положения Временной избирательной комиссии*. Эти правила соответствовали положениям *Проекта постоянного закона о выборах*, принятого Парламентской ассамблеей Боснии и Герцеговины только в августе 2001 года.²

Одной из новинок на этих выборах стало введение *списков независимых кандидатов*, которые могли формировать независимые кандидаты, зарегистрированные в том же округе.

¹ Для того, чтобы предоставить точные данные, следует провести научное исследование, которое точно определить быстрое сокращение числа беженцев, которые участвуют в политическом процессе страны путем выборов.

² В ходе предыдущих выборов (1996-1998 годы), *Временная избирательная комиссия* провела процесс регистрации политических партий для участия в выборах. Между тем, на этих выборах партии были обязаны быть зарегистрированными компетентными судебными органами. В то же время Временная избирательная комиссия сохранила право верификации политических партий для участия в выборах.

В ходе подготовки муниципальных выборов, состоявшихся в апреле 2000 года, Временная избирательная комиссия ОБСЕ приняла ряд важных изменений, касающихся самой избирательной системы. Во-первых, была сохранена система пропорционального представительства (согласно методу Сент-Лагю), но были также введены слабо структурированные партийные списки (*порядковый метод голосования*). Таким образом, избиратели получили возможность не только выбрать, за какую политическую партию они желают голосовать, но и выбрать в списке кандидатов выбранной политической партии тех кандидатов и их число, которое они желают.

Те кандидаты, которые получили минимум 3% голосов, выигранных их политической партией или коалицией, стали первыми, получившими места.³

Не менее важным новшеством в случае выборов в Палату представителей Парламентской Ассамблеи БиГ, Парламента Федерации Боснии и Герцеговины и в Национальную Ассамблею Республики Сербской стало то, что были введены многоместные избирательные округа, а также компенсационные места.

На предыдущих выборах (1996-2000 годы) представители, избранные в Палату представителей Парламентской Ассамблеи Боснии и Герцеговины, Парламент Федерации Боснии и Герцеговины и Национальную Ассамблею РС, избирались от одного из двух избирательных округов, границы которого соответствовали образованиям в Боснии и Герцеговине. Путем введения многоместных избирательных округов, избранные члены этих органов также представляют географические единицы, охватывающие некоторые регионы в стране, но опять же, в границах данного образования. Система *слабо структурированного списка* была применена для выборов законодательных органов государства, образований и на уровне кантонов. Этот метод был использован для избрания приблизительно 1/3 общего числа представителей.

Нововведение, связанное с выделением так называемых *компенсационных мест*, было представлено в избирательной системе Боснии и Герцеговины. Это нововведение сделало возможным распределение компенсационных мест для партий, которые в противном случае были бы недостаточно представлены в парламенте в соответствии с расчетом голосов в основных избирательных округах⁴, в соответствии с подведением итогов голосов в рамках всего образования.

Для избрания президента и вице-президента Республики Сербской была представлена *преференциальная система* в качестве существенного нововведения. Система предложила избирателям РС возможность установления очередности своих кандидатов на избирательных бюллетенях по собственному выбору.

Всеобщие выборы 2002 года

На всеобщих выборах 2002 года общее число зарегистрированных избирателей, которые зарегистрировались для голосования по почте, составило 58833 человек. Своим предоставленным правом голоса

³ Этот избирательный порог для кандидатов в открытых партийных списках был увеличен до 5% на выборах в 2002 году, как было установлено в статье 9.9 пункта 2 Закона постоянных выборов БиГ («Официальный вестник БиГ», №: 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04 и 20/04.)

⁴ Многомандатные избирательные округа в каждом образовании.

воспользовались 38523 избирателей (65,4% зарегистрированных избирателей).

Выборы, состоявшиеся в 2002 году, были первыми выборами, которые проводились местными органами власти.

Представители были избраны для следующих уровней власти:

(а) *Государственный уровень.* Президиум Боснии и Герцеговины в составе трех мест, из которых два места избираются избирателями от Федерации Боснии и Герцеговины и одно место, избирается избирателями из Сербской Республики, с применением *системы большинства голосов*.

Палата представителей Парламентской Ассамблеи БиГ с общим количеством в 42 выделенных места, применила систему *пропорционального представительства*, используя «чистую» формулу Сент-Лагю. Они были избраны большинством избирателей, распределенных в восьми многомандатных округах, из которых три многомандатных избирательных округа были сформированы избирателями, зарегистрированными в Республике Сербской со всего 14-ю местами для выделения, из которых пять были компенсационными местами. Избиратели Федерации БиГ могли голосовать в пяти многомандатных избирательных округах со всего 28 местами, из которых семь были компенсационными местами.

(б) *–Уровень образований.* 98 представителей *Парламента Федерации Боснии и Герцеговины* были избраны в двенадцати многомандатных избирательных округах на основе *пропорциональной избирательной системы* с использованием «чистой» формулы Сент-Лагю.

83 представителя *Национальной ассамблеи Республики Сербской* были избраны в двенадцати многомандатных избирательных округах на основе *пропорциональной избирательной системы* с использованием «чистой» формулы Сент-Лагю.

Президент и вице-президентов РС (в общей сложности три места), были избраны большинством избирателей Республики Сербской, с применением системы большинства голосов.

Установленный избирательный порог для распределения мандатов составил 3% от общего числа действительных бюллетеней в соответствующих избирательных округах для всех уровней выборов.

На всеобщих выборах 2002 года явка составила (55,5%).

Всеобщие выборы 2006 года

Следующие всеобщие выборы были проведены 1 октября 2006 года. Впервые была введена система *«регистрации пассивных избирателей»* по сравнению с «активной регистрацией» на предыдущих выборах. Все граждане Боснии и Герцеговины, которые зарегистрированы в регистре граждан Боснии и Герцеговины, был автоматически включены в *Центральный регистр избирателей (ЦРИ)*.

Полная явка избирателей была очень похожей на всеобщих выборах 2002 года (55,31%), где 17,21% избранных представителей были женщины и 82,79% составляли мужчины.

Всеобщие выборы 2010 года

Следующие всеобщие выборы были проведены 3 октября 2010 года. Впервые в Боснии и Герцеговине был представлен ввод данных и обработка

результатов выборов через *Интегрированную избирательную информационную систему (ИИИС)*.

Явка избирателей была несколько выше, чем на предыдущих выборах: 56,52%, из которых 17,37% избранных представителей были женщины и 82,63% составляли мужчины.

Всеобщие выборы 2014 года

Следующие всеобщие выборы были проведены 12 октября 2014 года.⁵

Явка избирателей была несколько ниже, чем на предыдущих выборах: Всего 54,47%. Из них женщины составляли 18,92 процента избранных представителей и 81,08% составляли мужчины.

Также замечательно, что в случае списков кандидатов в сегменте гендерного представительства использовалась новая квота модификатора, предписывающая, что минимум 40% кандидатов должны принадлежать к менее представленному полу.

1.4. Специальные процедуры голосования и формулы распределения

Процедуры голосования отличаются не только методами голосования и техникой голосования, но и с точки зрения качества, то есть возможности избирателей свободно решать, за кого голосовать. Голосование является индивидуальным актом, выраженным различными способами. Правила Боснии и Герцеговины в этом отношении способствуют голосованию с использованием специальных методов.

Заочное голосование - это голос, поданный тем, кто-то не в состоянии присутствовать на официальном избирательном участке по обоснованным причинам или тем, кто будет находится в отъезде в день выборов. Такому избирателю будет предоставлено право на заочное голосование, обычно до дня выборов. В случае досрочного голосования, избиратель может голосовать в один или несколько дней до выборов.

При *почтовом голосовании*, избирателю высылают по почте два конверта: один секретный конверт, который никаким образом не идентифицирует избирателя - избиратель помещает заполненный избирательный бюллетень в секретный конверт и его заклеивает. А также обратный конверт с идентификационной информацией избирателя - избиратель помещает секретный конверт в обратный конверт и его заклеивает. Секретный конверт также содержит печатные инструкции по голосованию и по возвращению избирательного бюллетеня. Избирателю необходимо подписать свой обратный конверт с избирательным бюллетенем для того, чтобы избирательный бюллетень был учтен. Как отмечалось выше, вариант голосования по почте для любого гражданина, отсутствующего во время всеобщих выборов БиГ, как заочное голосование, был создан в 1996 году в Дейтонском мирном соглашении.

После разделения страны на избирательные округа, перевод голосов в места является одним из наиболее важных элементов системы выборов. Таким

⁵ Выборы были проведены во второе воскресенье в октябре, приняв во внимание, что 5 октября 2014 г., когда выборы должны были быть проведены, был религиозный праздник Ид Уль Адха (Байрам), как это закреплено в статье 1.14, в пункте (1) Закона о выборах Боснии и Герцеговины.

образом, процесс превращения голосов в места часто рассматривается как избирательная система в более узком понимании. Иногда результаты выборов напрямую зависят от избирательной формулы, используемой для перевода голосов партии и индивидуальных голосов в места в соответствующем политическом представительном органе.

В Боснии и Герцеговине мандаты распределяются на основе формулы Сент-Лагю. Политические партии, коалиции, списки независимых кандидатов и независимые кандидаты не могут участвовать в распределении мандатов, если они не набирают более чем 3% голосов от общего числа действительных голосов.

1.5. Согласование избирательной системы БиГ с международными стандартами

Принимая во внимание требование, что избирательная система и избирательный процесс должен быть демократичным, избирательное право также должно стоять на демократических основаниях. Другими словами, каждое право зиждется на четырех (пяти) основных принципах, которые более или менее характеризуют каждую демократическую систему и которые стали стандартом в современных демократических обществах. Этими принципами являются: всеобщее избирательное право, принцип равенства, прямые выборы и тайное голосование. Недавно свобода выражения мнений была добавлена как пятый принцип, что подразумевает свободу слова, печати, собраний и вероисповедания. Эти принципы представляют собой стандарты современной демократии. В настоящее время принцип *всеобщего, равного, прямого, свободного и тайного голосования* устанавливается в конституционном порядке всех современных демократий.

Для того, чтобы иметь возможность следить за согласованием закона о выборах в Боснии и Герцеговине с международными стандартами, необходимо сравнить суть этих принципов законодательства и практики, связанных с проведением выборов в Боснии и Герцеговине.

Закон о выборах Боснии и Герцеговины (2001 год) в первой главе (общие положения) определяет, что выборы в Боснии и Герцеговине являются свободными, всеобщими, равными, прямыми и тайными. Что более важно, конкретные правила избирательного законодательства разрабатываются в соответствии с этими принципами.

Как и в случае любой демократии, проблемы также возникают в связи с осуществлением принципов. Избирательная система Боснии и Герцеговины содержит, по всей вероятности, дискриминационные положения, которые препятствуют некоторым гражданам баллотироваться на государственные должности, в первую очередь в Президиум Боснии и Герцеговины как в коллективное президентство и в члены представительных органов. Члены *трех образований (население избирательных округов)*, боснийцы, сербы и хорваты являются единственными, кто может баллотироваться на государственные должности в этих органах, в то время как другие лишены такого права.

Три члена Президиума Боснии и Герцеговины избираются не на всей территории Боснии и Герцеговины как в одном избирательном округе, тем самым ограничивая всех граждан, имеющих право голоса, в их праве баллотироваться на должность члена Президиума, независимо от избирательного округа, в котором он зарегистрирован в качестве избирателя.

Закон о выборах Боснии и Герцеговины устанавливает также, что выборы членов Президиума Боснии и Герцеговины основаны на системе большинства. Согласно настоящим правилам, члены Президиума Боснии и Герцеговины избираются непосредственно от территории Федерации БиГ - один босниец и один хорват избираются избирателями, зарегистрированными для голосования в Федерации Боснии и Герцеговины. Эти избиратели могут голосовать только за одного кандидата, а не за обоих. Избран будет боснийский и хорватский кандидат, имеющий наибольшее число голосов среди кандидатов, представляющих население тех же избирательных округов.

Соответственно сербский член Президиума Боснии и Герцеговины избирается избирателями, зарегистрированными для голосования в Республике Сербской. Избирается кандидат, получивший наибольшее количество голосов. Это требование означает, что кандидаты, которые получают наибольшее число голосов в кругу *населения избирательного округа*, в котором они баллотируются на выборы в первом туре, будут избраны независимо от явки и процента голосов кандидатов, набравших наибольшее количество голосов.

Избиратели с правом голоса также должны идентифицировать себя в качестве принадлежащего к группе *населения избирательного округа* из Боснии и Герцеговины для того, чтобы баллотироваться в президенты Боснии и Герцеговины и быть избранными в качестве члена Президиума Боснии и Герцеговины.

Боснийцы и хорваты могут выступать в качестве кандидатов и избираться в качестве членов Президиума Боснии и Герцеговины только на территории Федерации Боснии и Герцеговины, а не из Республики Сербской, в то время как сербы могут выступать в качестве кандидатов только на территории Республики Сербской, а не на территории Федерации Боснии и Герцеговины.

После анализа данного положения *Конституции Боснии и Герцеговины* и положения *Закона о выборах Боснии и Герцеговины*, можно заметить, что выборы членов Президиума Боснии и Герцеговины основаны на *этническом и территориальном* принципе.

Трудно предположить, что только членов определенной этнической принадлежности можно рассматривать как полностью лояльных граждан. Также следует отметить, что члены Президиума имеют право вето всякий раз, когда имеет место *нарушение жизненных интересов образования*, от которого они были избраны. Нельзя утверждать, что только сербы могут и готовы отстаивать интересы РС и только хорваты и боснийцы могут и готовы отстаивать интересы федерации. Таким образом, *идентичность интересов*, в этой этнически доминирующей манере, препятствует развитию более широкого чувства государственности.

Кроме того, члены *трех групп населения избирательных округов* могут лишиться возможности баллотироваться в качестве кандидатов в том образовании, в котором они проживают, если они живут, как сербы в Федерации или боснийцы и хорваты в Республике Сербской. Кроме того, *Закон о выборах* (на основе соответствующих положений Конституции) четко исключает *Других*, то есть граждан Боснии и Герцеговины, которые не идентифицируют себя ни боснийцами, ни хорватами, ни сербами, из права быть избранными в Президиум. Это представляется явно несовместимым с международными договорами.

Кроме того, *Доклад четырнадцатого Совета Европы по продвижению соблюдения обязательств Боснии и Герцеговины после присоединения*»,

опубликованный в январе 2008 года, гласит, что Конституция Боснии и Герцеговины по-прежнему противоречит протоколу 12 ЕКПЧ: *«Это особенно отражается в правилах об этнической принадлежности членов Президиума Боснии и Герцеговины, президента и вице-президентов образований, членов Палаты народов Парламентской Ассамблеи Боснии и Герцеговины и других должностных лиц, занимающих высокое положение в стране, что идет вразрез с тем принципом, что выборы политической должности должны обеспечивать равное обращение со всеми гражданами, позволяя всем им баллотироваться на выборах.»*

На основании вышеизложенного, когда мы рассматриваем сочетание *территориального образования и этнического принципа* в отношении всей территории Боснии и Герцеговины очевидно, что члены *населения избирательных округов* и те, кто не принадлежат к этим образованиям, не располагают одинаковым пассивным и активным правом голоса. Их избирательное право ограничено, поскольку они не могут осуществлять его полностью на территории всей страны, к которой они принадлежат - исключительно из-за их места жительства, т. е. их отождествления с группой людей, или отсутствия такового отождествления.

Нет никаких причин для того, чтобы не включать такие положения в избирательное законодательство (во главе с поправками к Конституции), по которым члены населения, *не входящие в избирательный округ*, будут иметь возможность быть избранными в члены Президиума Боснии и Герцеговины.

2. Стабильность избирательного законодательства

Первый Закон о выборах Боснии и Герцеговины был принят в 2001 году⁶ в результате многолетних переговоров между политическими партиями и международным сообществом. Сам закон сохранял решения из *Правил и положений Временной избирательной комиссии (ВИК)*, которые были в силе во время выборов, управляемых международным сообществом после войны, а именно в период с 1996 по 2000 год.

В период после принятия Закона о выборах Боснии и Герцеговины, наиболее значимые изменения и поправки были результатами вмешательств, произведенных *Высоким представителем по Боснии и Герцеговине* (в шести случаях), но и в работу межведомственной рабочей группы *Парламентской Ассамблеи Боснии и Герцеговины*. Закон, за исключением двух исправлений⁷, был изменен 19 раз. Сводный вариант никогда не был опубликован официально, за исключением неофициальной версии, подготовленной Центральной избирательной комиссией Боснии и Герцеговины⁸.

Хронология поправок в избирательное законодательство несомненно показывает, что эти вмешательства были необходимы из-за недостатков, которые были замечены в прошлом, из-за попыток улучшить избирательный

⁶ Закон о выборах БиГ «Официальный вестник БиГ», номер 23/01 от 19 сентября 2001 года.

⁷ Орфографические исправления в целях более точного выражения, Исправления в Законе о внесении изменений и дополнений в Закон о выборах Боснии и Герцеговины «Официальный вестник БиГ», №. 25/02 от 10.09.2002 и исправления ошибок, сделанных в числах в преамбуле, исправление Закона о внесении изменений и дополнений Закона о выборах Боснии и Герцеговины «Официальный вестник БиГ», №. 65/05 от 20.09.2005 г.

⁸ Закон о выборах Боснии и Герцеговины, «Официальный вестник БиГ», №. 23/01, 07/02, 09/02, 20/02, 25/02, 04/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08 и 37/08, 32/10, 18/13 и 7/14.

процесс (например, переход от активной к пассивной регистрации), необходимости приведения в соответствие с *Законом о гендерном равенстве*, усилий по расширению участия представителей национальных меньшинств, уважения решений судов БиГ, а также рассмотрения предложений и рекомендаций БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианской Комиссии, но и для введения нормативно технических усовершенствований.

Бывшие изменения избирательного законодательства, были направлены главным образом на отдельные замеченные недостатки, которые в конечном итоге могли помешать объявлению выборов или которые выросли из необходимости гармонизации законодательства с недавно принятыми законами.

К концу 2015 года произошло только несколько важных изменений Законодательства о выборах БиГ, направленных на повышение демократических стандартов, таких как прямые выборы мэров в Боснии и Герцеговине и представительство национальных меньшинств в муниципальных советах/Ассамблее, создание условий для более высокой представленности женщин и обеспечения равенства мужчин и женщин в списках кандидатов и в органах по проведению выборов. В этом отношении на основании последней поправки, представительство недостаточно представленного пола в составе избирательной комиссии и участковых комитетов должно составлять по крайней мере 40%.

Было доказано, что пять лет работы международного сообщества по созданию избирательной системы не привели к существенному прогрессу на пути к демократическим стандартам. Несмотря на то, что для местных властей демонстрация своей приверженности к созданию демократических стандартов должна была быть дополнительным мотивом, оказалось, что местные власти заняли пассивную позицию в отношении необходимых изменений в избирательном законодательстве. Работа межведомственной парламентской группы по поправкам к *Закону о выборах Боснии и Герцеговины* выявила отсутствие общей стратегии по содержанию и целям реформ, направленных на достижение демократических стандартов.

Эти реформы должны быть основаны на приверженности к главной цели – достижению европейских демократических избирательных стандартов. Такая задача предполагает спланированную и всеобъемлющую реформу избирательного права, а также широкого общественного обсуждения и рассмотрения мнений экспертов, для того чтобы построить избирательную систему, основанную на широком консенсусе, а не исходя из политических сил. Поправки, которые приняли незадолго до объявления выборов, без каких-либо существенных изменений, конечно, не являются способом проведения реформ. Блокировки и задержки стали довольно часто использоваться в Парламентской Ассамблее Боснии и Герцеговины, а также привычка прибегать к быстрым и чрезвычайным решениям, которые часто усложняют проведение выборов.

Можно прийти к выводу, что изменения в избирательном законодательстве не отражают какого-либо существенного прогресса в достижении демократических стандартов в проведении выборов. Скорее, это обязывает авторов говорить о «*демократическом хаосе*» и «*изменениях без изменений*»⁹ спустя много лет после войны.

⁹ Суад Арнаутович “Десять лет демократического хаоса, процессы выборов в Боснии и Герцеговине с 1996 по 2006 год”, Promocult, Сараево 2006 г., страница 235.

Заключение

Первый этап строительства плюралистической демократии в Боснии и Герцеговине длился с 1990 по 1996 год с избирательной системой, которая позволила введение многопартийной системы в Боснии и Герцеговине. Разработка этой системы была остановлена войной в Боснии и Герцеговине, которая проходила с 1992 по 1995 год и закончилась подписанием мирного соглашения ДМС в декабре 1995 года. Это соглашение полностью изменило структуру и элементы избирательной системы в Боснии и Герцеговине. С 1996 года было семь (после Дейтона) выборов в Парламент Боснии и Герцеговины. В этот период система выборов была построена, изменена и дополнена в два основных этапа: первый этап управления избирательной системой в Боснии и Герцеговине под руководством ОБСЕ и УИК ОБСЕ (с 1996 по 2001 год) с учетом их участия в процессе выборов 2002 года; и второй этап управления процессов выборов и создания избирательной системы в Боснии и Герцеговине с 2001/2002 по сей день. Второй этап начался с принятия постоянного закона о выборах в сентябре 2001 года, который был изменен 19 раз в 2016 году. Последние изменения в избирательной системе Боснии и Герцеговины были сделано весной 2016 незадолго до объявления местных выборов в Боснии и Герцеговине в мае 2016 г.¹⁰ На втором этапе была также создана внутренняя постоянная избирательная комиссия, которая в настоящее время называется Центральной избирательной комиссией (ЦИК). ЦИК реализует *Закон о выборах Боснии и Герцеговины* и *Закон о финансировании политических партий*, и является ключевым фактором в деле осуществления и регулирования общего избирательного процесса в Боснии и Герцеговине. Все полномочия ЦИК Боснии и Герцеговины являются производными от компетенции Парламентской Ассамблеи Боснии и Герцеговины.

Кроме того – по данным вышеуказанного анализа – нынешняя избирательная система в Боснии и Герцеговине до сих пор не внедрила все демократические принципы свободных и справедливых выборов, которые являются частью Европейского избирательного наследия.

Кроме того, избирательная система в Боснии и Герцеговине по-прежнему является системой закрытых не заблокированных списков, которая опирается на должность каждого кандидата, который выиграл место в Парламенте, поскольку имеется четкая регистрация выигранных им личных голосов. Когда мы добавляем к этому правовое положение из *Закона о выборах*, которое предусматривает, что мандат принадлежит избранному держателю должности, а не политической партии, которая выдвинула его в список кандидатов, очевидно, что существует все более присутствующая практика «выхватывания» депутатов из «объятий» лидеров и штаб-квартиры политических партий с, как правило, более узкой политической перспективой.¹¹

¹⁰ Выборы будут проводиться 2 октября 2016 года.

¹¹ Можно также отметить, что как следствие, эта тенденция привела к громогласным требованиям политических партий изменить существующую политическую систему и выделить парламентский мандат политической партии, а не на избранному держателю должности.



Историю избирательного законодательства в Венгрии после изменения строя в 1989-1990 годах можно разделить на два срока. Первый срок длился с 1989 по 2010 год, правовые рамки определял *Закон XX 1949 года о Конституции Венгрии* (Конституция), *Закон XXXIV от 1989 года о выборах членов парламента* (Закон XXXIV от 1989 года) и *Закон от 1997 года о порядке выборов* (Закон C от 1997 года). В этот период было проведено шесть всеобщих выборов. Второй срок начался в 2010 году, когда правящая партия получила две трети голосов в парламенте. Система публичного права была реформирована, в 2011 году была принята новая Конституция (*Основной закон*), также изменилась избирательная система; были приняты *Закон CCIII от 2011 года о выборах членов парламента* (Закон CCIII 2011) и *Закон XXXVI от 2013 года о выборной процедуре*. В этом исследовании мы представляем характеристики венгерской системы, ориентируясь в основном на новые правила, выделив значительные изменения.

1. Законы о выборах

Парламентская избирательная система

В обеих *Конституциях* и *Основном законе*, члены парламента избирались путем всеобщего и равного избирательного права прямым и тайным голосованием, каждые четыре года. Венгерская избирательная система - это *смешанная система*, где соревнуются отдельные кандидаты и списки.

Система до 2014

В рамках перехода к демократии был принят *Закон XXXIV от 1989 года*. 386 мест в парламенте были выделены на четырехлетний срок на основе *смешанного метода*. 176 мест могли быть получены через *индивидуальные избирательные округа* на основе принципа "*первый считается избранным*", не более чем 152 места были выделены через *региональные группы*, и как минимум, 58 кандидатов были выбраны из *национальных партийных списков*. Избиратели подают два отдельных бюллетеня, один за кандидата в их индивидуальных избирательных округах и один за список партии в одном из двадцати региональных избирательных округов (19 уездов и Будапешт). Третьим филиалом был национальный перечень, за который было нельзя голосовать напрямую.

В *отдельных избирательных округах* во время процесса выдвижения, кандидатам необходимо было собрать от избирателей по крайней мере 750 выдвижений. Кандидат, побеждал в первом туре, если получал более чем 50 процентов голосов и более чем 50 процентов избирателей в избирательном

* Аспирант Университета Этвеш Лоранда, факультета права. Адрес электронной почты: mecsjanos@gmail.com

округе проголосовали. В отсутствие какой-либо из этих предпосылок проводился второй тур, и кандидат, получавший большинство голосов выигрывал место. В этом втором туре требование явки избирателей составляло 25 процентов.

В *региональных избирательных округах* партийные списки оспаривались. Для того, чтобы составить список партии в данном регионе, партии необходимо было выдвинуть кандидатов в минимум одном четвертом – но по крайней мере в двух – отдельных избирательных округах в данном регионе. Каждый избиратель мог подать свой голос за один из партийных списков, распределение мест было определено *Квотой Хагенбах-Бишофф*. Хотя могли быть распределены максимум 152 мест, благодаря математической характеристике квоты, обычно 125-130 мест может быть получены через региональные списки, а остальных мандаты отправлялись в национальные списки. Требование явки избирателей составляло 50%. Если первый тур являлся недействительным, во втором туре требование явки избирателей составляло 25 процентов. Преобладал порог 5 процентов; места могли выиграть только те партийные списки, которые получили 5 процентов всех поданных избирательных бюллетеней по всей стране. Любая партия, набравшая ниже этого процента, могла надеяться только на победу в отдельных округах, что встречалось весьма редко.

В результате голоса, не приводившие к никаким мандатам в индивидуальных и региональных округах, отправлялись в *национальный список* как *избыточные голоса*. Партия могла установить национальный список, если ею было создано по меньшей мере семь региональных списков. Цель этого филиала системы заключалась в компенсации непропорциональности индивидуальных и региональных отделений. Распределялись как минимум 58 мандатов, но из-за причин, упомянутых выше, обычно это число увеличилось до 65-70. Мандаты распределялись по квоте *д'Ондта*.

Региональные партийные списки оказались слегка непропорциональными вследствие низких районных масштабов, и национальные списки не могли бы уравновесить диспропорцию в результате распределения малого количества. Как следствие, система оказалась несоразмерной с *индексом* Лузмора-Хэнби (*Loosemore-Handby*), колеблясь от 6,47 (выборы в 2006 году) до 21,15 (выборы в 1994 году, см. таблицу 1).

<i>Таблица 1 – индекс Лузмора-Хэнби 1990-2010</i>	
1990	20,18
1994	21,15
1998	12,28
2002	11,7
2006	6,47
2010	13,84

Нынешняя система

После выборов, состоявшихся в 2010 году, конституционная система была реформирована и был принят *Закон ССIII от 2011 г.* Количество депутатов было сокращено до 199 человек. *Новая система также смешанная; 106 мандатов распределяются через индивидуальные избирательные округа и 93 через национальные списки.* Региональные отделения исчезли, вместо этого можно голосовать напрямую за национальные списки. Срок действия мандата остался четыре года.

В индивидуальных избирательных округах провели туры по принципу «первый считается избранным». Во время процесса выдвижения, кандидату необходимо собрать 500 рекомендаций от избирателей. Возможность проведения двух туров выборов исчезла; кандидат, получивший большинство голосов выигрывает, независимо от количества поданных избирательных бюллетеней. Таким образом, новая система не имеет требований по явке избирателей. В новом законе содержатся положения, касающиеся населения избирательных округов. Избирательные округа должны быть сформированы так, чтобы население каждого избирательного округа было примерно равным. Население избирательного округа может отличаться от общенационального среднего показателя более чем на 15 процентов только в исключительных обстоятельствах (не пересекать границы округа и сохранять территориальную целостность избирательного округа) и не могут отличаться более чем на 20 процентов. В этом последнем случае парламенту необходимо реструктурировать избирательные округа. Новые правила, таким образом, реализовали результаты предыдущего решения Конституционного суда, которое установило, что нарушением равного избирательного права считается существование значительной разницы между населением избирательных округов.¹

В новой системе бюллетени могут быть поданы за национальные списки. Каждая партия может установить один национальный список, если она выдвигает в индивидуальных округах по крайней мере 27 кандидатов, в по крайней мере девяти уездах и в столице. В новой системе списки могут составлять не только партии, но и органы самоуправления национальных меньшинств (*списки национальных меньшинств*). В филиале национального списка собирают два вида голосов. С одной стороны, избиратели *могут подавать голоса непосредственно либо за кого-то из партийных списков* или за кого-то из национальных списков, если они зарегистрированы в качестве члена национального меньшинства. С другой стороны, также добавляются *избыточные голоса* из отдельных округов. В старой системе все голоса, поданные за других кандидатов, а не за победителя, квалифицировались как избыточные голоса. Однако, новое положение имеет значительный новый элемент в этом отношении: голоса, полученные победителем свыше голосов, поданных за второго кандидата плюс один, квалифицируются как *«избыточные голоса победителя»*. Это означает, что если победитель получает 10 000 голосов, а второй кандидат 5000, то затем – помимо 5000 избыточных голосов второго кандидата – 4999 голосов передаются в национальный список победителя как избыточные голоса. Этот новый элемент привел в результате к разнице в шесть мандатов в 2014 году.² Мандаты выделяются в национальный список, основанный по квоте. Требования по явке избирателей не существует. Пятипроцентный порог сохранился, партийный список исключается, если он не получает по крайней мере пять процентов всех голосов, поданных за партийные списки и национальные списки. В случае объединенных партийных списков порог составляет 10 процентов, если вовлечены две партии, и 15 процентов, если участвует более двух партий.

¹ Смотрите решение Конституционного суда № 22/2005. (VI. 17).

² Бюро для демократических институтов и права человека в Венгрии, *парламентские выборы, 6 апреля 2014: Окончательный отчет доступен на сайте*: <http://www.osce.org/odihr/elections/hungary/121098?download=true> p. 7.

Новым элементом является *преференциальный мандат для национальных списков*. Избирательные бюллетени, поданные за списки партий и национальные списки, а также избыточные голоса суммируются, число делится на 93 – количество мандатов в филиале национального списка – и далее он делится на 4, что в результате дает «*преференциальную квоту*». Если список национальности достигает этой цифры, то он приобретает мандат. Каждый список национальности может получить один льготный мандат. Однако в ходе выборов, состоявшихся в 2014 году, преференций мандаты получены не были.

Новая система ввела возможность для венгерских граждан, проживающих за рубежом, голосовать, но только за филиал национального списка; они исключены из филиала индивидуальных избирательных округов.

Новая система более непропорциональная, чем предыдущая, так как доля филиала индивидуальных округов увеличилась (с 45,5 процентов до 53,2 процентов), и излишние голоса победителя также усиливают непропорциональность. *Индекс Лузмора-Хэнби* на выборах в 2014 году был 22 - самый высокий с момента перехода к демократии.

Президентская избирательная система

В конституционной системе Венгрии *Президент Республики* избирается *Парламентом (Национальная Ассамблея)* на пять лет и может быть переизбран только один раз. Президентом Республики может быть любой гражданин Венгрии, который достиг 35-летнего возраста.

Выборам предшествует процесс выдвижения, где по крайней мере одна пятая часть депутатов может выдвинуть кандидата. Президент Республики избирается в первом туре, если кандидат получает по крайней мере две трети голосов всех депутатов. Если такое большинство голосов не достигается, то проводится второй тур, где избирается кандидат, набравший наибольшее количество голосов, независимо от числа участвующих в голосовании депутатов.

Избирательный процесс в соответствии с Конституцией был похожим, были применены только незначительные изменения.

2. Стабильность избирательного законодательства

По *Конституции* стабильность избирательного законодательства обеспечивалась теми же механизмами, как это обеспечивается в рамках *Основного закона*. Для принятия законов и внесения поправок в законы по выборам в настоящее время необходимо получить большинством голосов двух третей депутатов. В Демократической истории Венгрии после перехода к новому строю, правительство получило большинство два раза; в периоды 1994-1998 годов и 2010-2015 годов.

В Венгрии начиная с 1989 года вступили в силу два закона об избирательной системе: Закон XXXIV от 30 октября 1989 года и Закон CCIII 2011 от 1 января 2012 года. Бывший Закон был изменен более чем 20 раз. Таблица 2 содержит изменения, которые вступили в силу в течение одного года до соответствующих выборов.

Текущий избирательный закон с 2012 года был изменен восемь раз, пять раз в течение одного года до выборов, состоявшихся в 2014 году (см. таблицу 2). Эти изменения повлияли на приложение 2 Закона CCIII от 2011 г., который определяет границы округов. Границы округов были установлены Указом

<i>Таблица 2 – Изменения в течение одного года до соответствующих выборов</i>	
Затронутые выборы	Дата вступления изменения в силу
1990 (первый тур – 25 марта)	10 ноября 1989 года; 12 января 1990 года; 4 марта 1990 года
1994 (первый тур – 8 мая)	20 января 1994 года; 5 апреля 1994 года
1998 (первый тур – 10 мая)	11 ноября 1997 года
2002 (первый тур – 7 апреля)	таких изменений не было
2006 (первый тур – 9 апреля)	16 июля 2005 года
2010 (первый тур – 11 апреля)	таких изменений не было
2014 (6 апреля)	3 мая 2013 г.; 21 июня 2013 г.; 10 июля 2013 г.; 13 июля 2013 г.; 26 ноября 2014 года

правительства до 2011 года, когда *Конституционный суд* объявил этот указ недействительным.³ Суд постановил, что границы избирательных округов, как тема, связанная с исполнением основных прав, не может быть определена в других законодательных актах, кроме закона, принятого парламентом. Однако согласно аргументации, для этой темы большинства в две трети не требуется. Тем не менее, границы в настоящее время определяются законом о выборах и, таким образом, могут быть изменены только с большинством в две трети.

Хотя для обеспечения стабильности, согласно *Закону ССIII от 2011 года*, приложение не может быть изменено в период между первым днем года, предшествующего выборам, и днем выборов, исключение было добавлено, поэтому на практике приложение можно было изменить. Это свидетельствует о слабости механизмов изменения; любые положения, гарантирующие стабильность, могут быть обойдены при большинстве в две трети голосов в парламенте, поскольку сами положения могут быть изменены.

В последние 25 лет избирательная система была предметом серьезных изменений. Как было указано выше, новый закон, принятый в 2011 году, принёс значительные изменения, включая реструктуризацию избирательных округов, отмену региональных списков и требование явки избирателей, введение одного тура выборов, списки национальных меньшинств, возможность голосовать без венгерского места жительства, избыточные голоса победителя и т.д. (см. главу 1).

С 1989 по 2010 годы система подвергалась изменениям, из которых можно было бы выделить повышение порога от четырех до пяти процентов. Порог, относящийся к описанным выше региональным и национальным спискам составлял 4 процента с 1989 по 1994 года и был поднят до пяти процентов только за пять месяцев до выборов. Не ясны причины изменения, можно предположить, что ведущие партии пытались выжать маленькие партии.

3. Органы управления выборами

В Венгрии существует два типа выборных органов управления: *избирательные комиссии* и *избирательные бюро*. Избирательные комиссии являются независимыми органами, подчиняются только закону. Их основная задача заключается в определении результатов выборов, обеспечении справедливости и законности выборов и восстановлении ее правового порядка, если необходимо. Что касается избрания депутатов, актуальны

³ Смотрите решение Конституционного суда № 193/2010 (XII. 8.)

четыре вида избирательных комиссий: *Национальная избирательная комиссия* (НИК); *избирательная комиссия* индивидуального округа; *местная избирательная комиссия*; и *участковая избирательная комиссия* (УИК).

НИК

НИК является постоянным органом, который отвечает за выборы по всей стране. В него входит по крайней мере семь членов. Можно выделить два типа членов: избранных и назначенных.

Семь членов и три альтернативных члена избираются *Парламентом* по предложению *Президента Республики* сроком на девять лет. Прежнее законодательство определяло количество членов пятью, и продолжительность мандата четырьмя годами, поэтому для каждого выборов, парламентом избиралась новая комиссия. Кроме того, членов предлагал министр, отвечающий за выборы и референдумы. Выборы членов и запасных членов в НИК требуют двух третей голосов присутствующих членов парламента. Если первый тур безуспешен, проводится второй тур. В случае неудачного второго тура проводится третий тур, где члены избираются голосами более чем половины присутствующих членов парламента. Если парламенту не удастся избрать новых членов по истечении девяти лет, мандат продлевается до даты инаугурационной сессии новой национальной избирательной комиссии. Избранные члены должны удовлетворять критериям выступления в качестве кандидатов на выборах и иметь диплом юриста. Члены избирают председателя НИК и его заместителя.

Помимо избранных членов каждая сторона, у которой имеется фракция в парламенте, может назначить одного члена в НИК. Мандат заканчивается в день, когда созываются следующие избранные члены парламента или если фракция перестает существовать. Кроме того, после выборов каждая из номинирующих организаций назначает дополнительного члена НИК, выдвигая национальные списки. Мандат заканчивается на инаугурационной сессии нового парламента.

Что касается выборов и назначаемых членов, закон определяет точные случаи при которых заканчиваются мандаты, например, в случае конфликта интересов (см. ниже), отставка и смерть. Кроме того, назначаемые члены могут быть отозваны тем, кто их назначил.

Беспристрастность поощряется, с одной стороны, положением о конфликте интересов. В законе оговариваются должности (например, делегат, президент Республики, кандидат) которые исключают членство. Государственные должностные лица высокого профиля, члены политических партий, родственники кандидатов не могут быть избраны членом НИК. С другой стороны, независимость и беспристрастность может быть достигнута путем долгого срока действия мандата и большинством, необходимым в процессе выборов. Кроме того, члены не могут быть удалены, кроме случаев, перечисленных в законе.

Национальные избирательные бюро

Национальные выборы бюро (НИБ) квалифицируются как *автономные правительственные агентства*, что означает, что они пользуются более обширной компетенцией и независимостью, чем другие государственные учреждения. *Закон XXXVI от 2013 года* предписывает, что НИБ подчиняются

только закону, им нельзя давать указания и они выполняют свою задачу независимо. Любая задача может быть присвоена НИБ только законом, принятым *Парламентом* или другим законодательным актом согласно такому законодательству. Руководителем НИБ является председатель, который назначается *Президентом Республики* по предложению *Премьер-министра* на девять лет. По бывшему закону президент и члены были назначались *Министром внутренних дел* на неопределенный срок. Президент имеет право назначать максимум трех депутатов.

Мандат президента завершается по истечении девяти лет его отставки, смертью, или если больше не удовлетворяются условия его назначения, если он нарушает положения относительно заявления о раскрытии его финансовой информации, или в случае конфликта интересов. Последние три случая определяются *Президентом Республики* по инициативе *Премьер-министра*. Председатель может инициировать судебное разбирательство для установления несостоятельности инициативы.

Беспристрастности способствуют положения о конфликте интересов, об обязанности представить заявление о раскрытии финансовой информации, и о вопросе финансовой независимости бюро. Упомянутая выше роль *Президента Республики* в назначении, а также возможность судебного пересмотра в случае инициирования премьер-министра, (см. выше) могут рассматриваться как инструменты поощрения позиции беспристрастности.

Существуют строгие правила, касающиеся конфликта интересов. Президент не может быть членом политических партий и не может заниматься политической деятельностью, а также не может занимать какие-либо должности в муниципалитетах. Президент не может быть членом любой избирательной комиссии, кандидатом или родственником кандидата, или членом организации, выдвигающей кандидата. Те лица, которые в течение четырех лет, предшествовавших выдвижению в кандидаты, состояли на любой из должностей, определённых в законе (например, президент Республики, член правительства, государственный секретарь, должностное лицо политической партии) назначаться не могут.

Президент не может заниматься другой приносящей доход деятельностью и – за исключением небольшой группы деятельности, например, научная деятельность или искусство – не может получать каких-либо финансовых возмездий за другие виды деятельности. Закон определяет другие исключенные виды финансовой деятельности. Кроме того, председатель должен делать заявление о раскрытии финансовой информации каждый год.

Для обеспечения финансовой независимости бюро, имеется независимая статья в *национальном бюджете* в рамках бюджетной статьи парламента. Ключевые цифры статей расходов и доходов в этом бюджете могут быть уменьшены только парламентом.

Компетенции НИК в контроле НИБ

Как было указано ранее, основная задача НИК и других избирательных комиссий заключается в определении результатов выборов, обеспечении справедливости и законности выборов и восстановлении их правового порядка, если необходимо. НИБ и другие избирательные бюро выполняют административные задачи.

НИК может выдавать *руководящие принципы* для избирательных органов, которые могут рассматриваться как один из способов управления

бюро. Целью этих руководящих принципов является обеспечение единого толкования законодательства в области выборов. Руководящие принципы, однако, не являются обязательными, поэтому они могут квалифицироваться только как неформальный контроль. Тем не менее, поскольку в случае нарушения закона могут быть поданы возражения, эти руководящие принципы могут иметь большое значение.

Еще одним способом управления могут быть возражения, представленные избирателями кандидатов, выдвигающими организациями, физическими и юридическими лицами или пострадавшими ассоциациями без юридического лица (см. главу 4.). Эти возражения рассматриваются в избирательных комиссиях, формируя таким образом, основной контроль за деятельностью бюро.

4. Гарантии свободных и справедливых выборов

Мероприятия в рамках кампании

Закон XXXVI от 2013 года регулирует деятельность кампании. Новое постановление отменило ограничение периода молчания кампании, которое запрещало любую активную деятельность кампании в день выборов с самого начала дня до 7 вечера. Однако осталось ограничение, что в день выборов нельзя вести активную кампанию в пределах 150 метров от избирательного участка. Период кампании начинается за 50 дней до дня голосования. В Законе имеются специальные правила относительно *плакатов*, предвыборной гонки, *политической рекламы*, поквартирного обхода в целях агитации и опроса избирателей, покидающих участки для голосования

В период кампании, выдвигающие организации и кандидаты, могут свободно производить и размещать *плакаты* без каких-либо ограничений. Принимая во внимание *Закон XXXVI от 2013 года*, применяется только небольшая группа исключений, например, требуется разрешение владельца конкретного здания, или муниципалитет может запретить размещение по соображениям защиты памятников. Указ правительства № 224/2011 (X. 21.) содержит специальные правила о размещении плакатов вдоль государственных дорог. Регулирование первоначально было применимо к плакатам, размещённым в интересах компаний и других рыночных участников. Однако незадолго до выборов в 2014 году, в указ была внесена поправка, которая распространила ее применимость также на плакаты предвыборных кампаний. В результате, во время избирательной кампании в 2014 году, ограничения указа превалировали, например, не разрешалось размещение плакатов на фонарных столбах.

Предвыборные гонки могут быть организованы только в период кампании, но не могут проводиться в день выборов. Государственные и муниципальные органы могут предоставлять выдвигающим организациям помещения и другое оборудование для проведения предвыборных гонок на равных условиях.

Специальные правила применяются к *политическим объявлениям*, и в этой связи новое положение вызвало значительные изменения. В соответствии с *Законом С от 1997 года*, провайдеры средств массовой информации могут публиковать политические объявления выдвигающих организаций и кандидатов на равных условиях. Когда был принят *Закон XXXVI от 2013 года*, он содержал положение, запрещающее трансляцию

политических объявлений провайдерами частных средств массовой информации, таким образом, такие объявления были возможны исключительно за счет государственных средств массовой информации. Конституционный суд объявил это положение недействительным, как неоправданное ограничение свободы выражения мнений в средствах массовой информации.⁴ В ответ был изменен *основной закон* – среди прочих положений – для поддержания спорного положения. В результате запрет рекламы в частных средствах массовой информации достиг конституционного уровня, поэтому Конституционный суд не смог бы интерпретировать закон любым другим способом. Под давлением критики, снова были внесены поправки в основной закон, запрет исчез, но ограничение осталось: политическая реклама может публиковаться в СМИ только бесплатно. Как следствие, во время кампании в 2014 году ни один из частных провайдеров СМИ не предоставил эфирное время для политической рекламы.⁵

Новый закон проводит различие между двумя типами политической рекламы, в зависимости от издателя. С одной стороны, один тип *политической рекламы транслируется поставщиками средств массовой информации* (например, телевидение, радио). Упомянутое выше ограничение применяется к такого рода рекламе; провайдеры не могут требовать или рассматривать возможность вещания политической рекламы. В период проведения кампании, политические объявления могут транслироваться поставщиком средств массовой информации на тех же условиях, особенно, что касается количества, порядка трансляции, сроков и времени вещания политической рекламы. В день голосования трансляция любых политических объявлений запрещена. Закон определяет правила по обязательствам провайдеров средств массовой информации касательно трансляции политической рекламы относительно, например, минимального эфирного времени.

С другой стороны, *политическая реклама, опубликованная в прессе* (например, газетах, Интернет-СМИ поверхности, блогах) не подлежит финансовым ограничениям, упомянутым выше; издатель может потребовать рассмотрение. Реклама должна иметь возможность быть признанной в качестве политической рекламы и ее следует отличать от других объявлений.

Средства правовой защиты

Закон XXXVI от 2013 года содержит возможность подачи общей жалобы, судебного рассмотрения, конституционного рассмотрения и специальных жалоб относительно участия средств массовой информации в кампаниях.

«Обице жалобы», возражения могут быть поданы избирателями, кандидатами, выдвигающими организациями и физическими и юридическими лицами, также ассоциациями без статуса юридического лица, пострадавшими от дела, в связи с юридическими нарушениями на выборах. Согласно закону, юридическими нарушениями являются любые нарушения правового регулирования, касающиеся выборов или основополагающих принципов избрания и процедур выборов. Если предполагаемое нарушение связано с

⁴ Смотрите решение Конституционного суда № 1/2013 (I. 7)

⁵ Бюро для демократических институтов и прав человека в Венгрии, *парламентские выборы, 6 апреля 2014 года: Окончательный отчет доступен на сайте*: <http://www.osce.org/odihr/elections/hungary/121098?download=true> p. 15.

действием или решением участковой комиссии, или это непосредственно связано с индивидуальными округами, то этот вопрос решается *индивидуальной окружной избирательной комиссией*. В других случаях и в отношении апелляций в отношении решения отдельных окружных избирательных комиссий, решение принимает НИК. Возражения, связанные с деятельностью избирательного бюро, решаются в избирательной комиссии, к которой относится деятельность упомянутого избирательного бюро. *Закон XXXVI от 2013 года* установил более строгие формальные требования, чем его предшественник, и если эти требования не выполняются, возражение отклоняется, по существу, без проверки.

Если возражение подкреплено, то среди других юридических последствий, избирательная комиссия аннулирует данную избирательную процедуру и поручает ее повторение. Могут быть поданы апелляции против резолюций первой инстанции избирательной комиссии. Решение по апелляциям принимает НИК.

Решения второй инстанции избирательных комиссий, или резолюции НИК могут быть предметом *судебного рассмотрения*, по инициативе физических и юридических лиц и объединений без статуса юридического лица, пострадавших от дела. Возможность обжалования должна быть исчерпана, если только это не исключено Законом. В процедуре рассмотрения могут быть подняты новые факты и свидетельства, представительство адвоката является обязательным. Принятие решений по судебным рассмотрениям происходит в высших судах; либо в региональных судах, или – в случае резолюции НИК – в Курии (Верховный суд Венгрии).

Постановления суда о судебном рассмотрении могут быть предметом *проверки конституционности со стороны Конституционного суда*. В соответствии с положениями *Основного закона*, если положение применяется в определенном случае или решение суда противоречит положениям основного закона, может быть подана *конституционная жалоба*. *Закон XXXVI от 2013 года* содержит специальные правила по подаче конституционной жалобы против или в связи с решениями суда, принятыми по описанной выше процедуре судебного пересмотра. В этом случае жалоба может быть подана в Конституционный суд в течение трех дней от публикации данного суда. Конституционный суд принимает решение о приемлемости для рассмотрения в течение трех рабочих дней и принимает решение по данному вопросу в течение последующих трех рабочих дней. Кроме того, согласно более строгому регулированию, еще более строгие правила применяются в отношении крайних сроков, а также невозможна подача дополнительных документов и файлов, что может легко привести к отклонению жалобы без принятия решения по существу дела.

Как и предыдущие законодательства, *Закон XXXVI от 2013 года* содержит специальные правила по *возражениям в отношении участия средств массовой информации в кампании*. Если провайдеры средств массовой информации, печати или кинотеатры нарушают закон, то решение по поданным возражениям принимает НИК, или, в случае территориального участника СМИ, *индивидуальная окружная избирательная комиссия*. В дополнение к правовым последствиям вследствие общей жалобы избирательная комиссия может обязать участника СМИ опубликовать резолюцию, а также может вынести штраф.

Гласность избирательного процесса

Закон С от 1997 года заявил, что деятельность избирательных комиссий является открытой, хотя эта публичность не может нарушать тайну выборов, личных прав, и права, связанные с защитой личных данных. *Закон XXXVI от 2013 года объявил публичность* основным принципом, таким образом, распространив сферу толкования на всю процедуру выборов. Однако, следует отметить, что секретность выборов по-прежнему является принципом, закрепленным в *Основном законе*, поэтому при толковании положений закона, это положение необходимо также принимать во внимание.

В частности, публичности способствуют следующие положения:

- Органы управления выборами имеют более короткий срок для удовлетворения просьб, касающихся общественной информации.
- Партии, имеющие фракцию в парламенте, и организации выдвигающие национальные списки, могут назначить членов НИК (см. главу 3) и могут назначать до пяти наблюдателей для работы с НИБ и проверки избирательных документов, а также проверки законности голосования и подсчета голосов.
- Выдвигающие организации и кандидаты могут назначить двух членов участковых комиссий.
- Международным наблюдателям разрешается присутствовать на каждой стадии голосования, они могут просматривать документы избирательных комиссий и могут запрашивать их копии.
- Заседания избирательных комиссий являются открытыми.
- Каждая выдвигающая организация и независимые кандидаты также могут делегировать двух наблюдателей в каждое иностранное представительство.
- Избирательные бюро работают как информационные службы.

Следует отметить, что согласно венгерскому законодательству, наблюдение со стороны беспартийных граждан до сих пор не представляется возможным.

В венгерской *системе финансирования кампании*, отдельные кандидаты и выдвигающие организации, которые создают национальный список, получают средства из государственного бюджета. Денежные средства переводит *Венгерская государственная казна* и они хранятся на «казначейском счете», и таким образом можно отследить расходы. Использование средств проверяется *Государственным ревизионным управлением*. После выборов кандидаты должны предоставить *отчет*, содержащий счета по каждой выплате. Кроме того, каждый кандидат и выдвигающие организации должны опубликовать в *Венгерском официальном журнале* точную сумму средств, затраченных на кампанию, способ их использования и их источники.



Эстер Боднар*

Грузия является полу-президентской республикой. Президент является главой государства, а премьер-министр является главой правительства. Законодательной властью обладает парламент. История демократических выборов в Грузии началась в 1990 году, когда были проведены первые многопартийные выборы.

1. Законы о выборах

Выборы в Грузии проводятся на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права, тайным голосованием.

Парламентские выборы 1991 года

Парламентские выборы регулируются главным образом Конституцией Грузии и основным законом, Избирательным кодексом Грузии. Парламентские выборы должны проводиться в октябре календарного года, в котором истекает срок полномочий парламента. Председатель объявляет даты выборов, скрепленные подписью премьер-министра, не позднее, чем за 60 дней до дня выборов.

Парламент состоит из 150 членов, избираемых на четыре года. *Избирательная система смешанная, где 77 членов получают мандаты от одного общенационального избирательного округа, на основе пропорциональной системы, и 73 членов от одномандатных избирательных округов, на основе мажоритарной системы.*

По данным последних законодательных поправок, принятых *Парламентом Грузии*, законодательный орган определил границы мажоритарных одномандатных избирательных округов на парламентских выборах 2016 года, за исключением четырех городов с самоуправлением (Тбилиси, Кутаиси, Батуми и Рустави). Полномочия устанавливать мажоритарные избирательные округа и определять границы для этих четырех городов были предоставлены *Центральной избирательной комиссии*.

Кандидатом может быть человек, имеющий имеет право голоса и достигший, по крайней мере 21 года, который проживает в Грузии, по крайней мере, последние два года и говорит по-грузински, а также не является наркоманом.

Кандидатов могут выдвигать политические партии и блоки, а также могут баллотироваться независимые кандидаты. Независимые кандидаты должны выдвигаться инициативной группой из пяти избирателей. Политические партии должны быть зарегистрированы до номинации. Если

* Специалист по избирательному праву, менеджер проектов, Ассоциация организаторов выборов стран Европы (АОВСЕ), eszter.bodnar@aceeeo.org



они не имеют парламентского представительства, они должны собрать по меньшей мере 1000 подписей, если они *квалифицированные выборные субъекты* (партии или кандидаты, которые получили, по крайней мере, 4 процента голосов на последних парламентских выборах или 3 процента голосов на последних местных выборах, проведенных по пропорциональной избирательной системе), если же нет, то должны собрать, по крайней мере, 25 000 подписей. Независимые кандидаты обязаны собрать подписи одного процента избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего избирательного округа.

Кандидаты в *одномандатных округах*, чтобы быть избранными, должны получить, по крайней мере, 50 процентов голосов (на предыдущих выборах было 30%). Если никому из кандидатов не удастся получить по крайней мере 50%, второй тур проводится в течение 14 дней после первого тура, с относительным большинством голосов: победит кандидат, набравший наибольшее количество голосов.

В *пропорциональном элементе системы*, есть 5% порог действительных голосов, который политические партии и блоки должны превзойти для получения мандата из национального списка (представляющего собой закрытый список).

Президентские выборы

Парламентские выборы регулируются главным образом Конституцией Грузии и основным законом - *Избирательным кодексом Грузии*. Президент избирается непосредственно на пять лет. Конституционные поправки, внесенные в 2010 году, которые вступили в силу после инаугурации



президента в 2013 году, значительно сократили полномочия президента пользу премьер-министра и парламента.¹

Очередные президентские выборы должны проводиться в октябре календарного года, в котором истекает срок полномочий президента. Президент должен объявить дату выборов при скрепляющей подписи премьер-министра, не позднее, чем за 60 дней до дня выборов.

Голосовать имеет право любой гражданин Грузии, которому исполнилось по крайней мере 35 лет, который проживал в Грузии, по крайней мере, пять лет и имел место жительства в Грузии в течение, по крайней мере, в течение трех лет до баллотирования на выборах на пост президента. Тот же человек может быть избран президентом не более, чем на два срока подряд.

Кандидаты в президенты могут быть выдвинуты политическими партиями или могут выдвигаться в качестве независимых кандидатов. Независимые кандидаты могут выдвигаться инициативной группой, состоящей минимум из пяти избирателей. Кандидаты обязаны собирать, по крайней мере, 25.000 подписей (0,75 процента зарегистрированных избирателей).

Кандидат должен получить более 50 процентов голосов от всех законно поданных голосов на получение мандата. В противном случае, второй тур проходит таким образом, что баллотироваться смогут только два кандидата, которые получили наибольшее число голосов. Во втором туре кандидат, набравший большее число голосов, будет избран президентом.

¹ Georgia Presidential Election, 27 October 2013 *OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report*, 4.

2. Стабильность избирательного законодательства

До 2001 года президентские и парламентские выборы определялись *Основным законом Грузии о выборах в парламент Грузии и Основным закон Грузии о выборах президента Грузии*. Местные выборы проводились на основе результатов *Грузинского законодательства о выборах в представительные органы местного самоуправления*.

Основные изменения в течение этого периода были следующими: уменьшение количество членов парламента от 250 до 235, изменение избирательного порога (от 4 до 2, а затем 5, и до 7 процентов), аннулирование территориальных многомандатных округов в пропорциональном элементе, изменение системы на пропорциональную со смешанной системы.

Текущий *Избирательный кодекс* был принят 27 декабря 2011 года и был изменен несколько раз.

Наиболее важным изменением было *изменение пропорциональной системы на смешанную систему*. Порог также уменьшился (с 7 до 5 процентов).

Что касается избирательной процедуры, наиболее важные поправки были приняты после отмененных парламентских выборов 2003 года. В то время, в Грузии не было надежной базы данных граждан, поэтому на повторных выборах 2004 года использовали рукописный список, утвержденный председателями *Участковых избирательных комиссий*, секретарями *Участковых избирательных комиссий* и представителями отделов округа по внутренним делам, которые были на всех участках. В день выборов для тех избирателей, которые не прошли через предварительную регистрацию, предоставлялась особая услуга для того,



чтобы обеспечить осуществление их права голоса.² *Европейский суд по правам человека* в своем решении установил, что система активной регистрации граждан не является нарушением права на свободные выборы.³

Некоторые из поправок к процедурным правилам были указаны в рекомендациях докладов ОБСЕ/БДИПЧ. Поправки были приняты в парламенте на основе консенсуса и также было включено большинство из рекомендаций, сделанных неправительственными организациями.

Поправки, которые вступили в силу в августе 2013 года, усовершенствовали правовые рамки. Они включали разъяснения и более надежные гарантии для уменьшения возможностей для злоупотребления

² Грузия – история выборов. 1990-2010. <http://www.cesko.ge/files/TEA/archevnebisistoria/eng-history.pdf>, 16.

³ Однако расторжение результатов в трех избирательных округах было нарушением статьи 3 Протокола 1 Европейской конвенции по правам человека. См.: *Грузинская лейбористская партия против Грузии*, Решение от 8 июля 2008 года, № 9103/04.

административными ресурсами; положения для более справедливых условий ведения агитации, включая обязательство кандидатов в президенты отказываться от несовместимых должностей; и изменения к правилам финансирования кампании.⁴

После последних парламентских выборов в 2012 году, законодательство во многом остается неизменным. Однако согласно законодательным поправкам в основной закон, в 2014 году мэры городов с самоуправлением и главы общин местного самоуправления были избраны непосредственно избирателями. В предыдущей версии избирательного законодательства право избираться напрямую было только у мэра Тбилиси, столицы Грузии. В декабре 2015 года, парламент внес поправки в *Избирательный кодекс* с целью начертания новых границ всех одномандатных округов. Поправки предписывали начертание новых границ избирательных округов, как процесс в два этапа и определение границ и количества избирателей для 43 из 73 одномандатных избирательных округов. ЦИК было поручено определить границы оставшихся 30 избирательных округов, что было завершено к 1 апреля 2016. Другие поправки включают в себя увеличение эфирного времени в СМИ для партий в ходе кампании и уточнение финансовых санкций кампании.⁵



Парламентские и президентские выборы в Грузии 1990-2016

Год	Дата	Тип
1990	28 октября	Парламентские
1991	26 мая	Президентские
1992	11 октября	Парламентские
1995	5 ноября	Парламентские
1995	5 ноября	Президентские
1999	31 октября	Парламентские
2000	9 апреля	Президентские
2003	2 ноября	Парламент (аннулированы в пропорциональном элементе)
2004	4 января	Президентские (внеочередные)
2004	28 марта	Парламентские (аннулированы в пропорциональном элементе)
2008	5 января	Президентские (внеочередные)
2008	21 мая	Парламентские
2012	1 октября	Парламентские
2013	27 октября	Президентские
2016	8 октября	Парламентские

⁴ Georgia Presidential Election 27 October 2013 – OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, 5.

⁵ Парламентские выборы в Грузии 2016, Отчет миссии ОБСЕ/БДИПЧ по оценке потребностей, 26-29 апреля 2016, 1.

3. Органы управления выборами

Грузия использует *независимую модель*: органы управления выборами независимы от любых других государственных учреждений. Выборы проводятся на трех уровнях избирательных комиссий: *Центральная избирательная комиссия (ЦИК)*, *73 Окружные избирательные комиссии (ОИК)* и около 3500 *Участковых избирательных комиссий (УИК)*.

В 1991 году ЦИК состоял из 24 членов. В ходе парламентских выборов 1992 года, ЦИК состоял из 44 членов.⁶



В настоящее время все избирательные комиссии состоят из 13 членов. ЦИК является высшим органом избирательной администрации, который должен управлять и контролировать избирательные комиссии на всех уровнях и обеспечивать единообразное применение избирательного законодательства по всей территории Грузии. Парламент Грузии избирает пять членов ЦИК, по рекомендации президента Грузии, в то время как квалифицированные стороны назначают семь членов сроком на пять лет. Председатель ЦИК выдвигается президентом Грузии после консультаций с организациями гражданского сектора и избирается парламентом.

Сессии и заседания ЦИК открыты для наблюдателей, неправительственных организаций и средств массовой информации. ЦИК загружает протоколы сессии, декреты, указы и решения по жалобам на свой веб-сайт для повышения прозрачности своей работы.

Работе ЦИК помогают сотрудники ЦИК, что обеспечивает организационную, правовую и техническую поддержку выборов и референдумов.

Решение Комиссии принимается большинством голосов членов, присутствующих на сессии, но не менее чем одной третью от общего числа членов избирательной комиссии. Некоторые решения (например, аннулирование результатов выборов в избирательных округах/участках) должны приниматься большинством в две трети. Член избирательной комиссии, который протестует против решений комиссии, имеет право выразить свое особое мнение в письменном виде, которое должно быть присоединено к протоколу сессии.

Окружная избирательная комиссия состоит из 13 членов; ЦИК избирает пять членов, в то время как, в период выборов, *квалифицированные партии* назначают семь членов и одного избирает ЦИК.

Участковые избирательные комиссии создаются в Грузии в период выборов. УИК состоит из 13 членов; верхняя избирательная комиссия избирает шесть членов, а *квалифицированные партии* назначают семь членов.

⁶ Грузия – история выборов. 1990-2010. <http://www.cesko.ge/files/TEA/archev-nebisistoria/enghistory.pdf>, 5.

ЦИК проводит подготовку должностных лиц УИК к выборам в *учебном центре*, который проводит регулярные тренинги и для других избирательных заинтересованных должностных лиц органов местного управления и адвокатуры, представителей средств массовой информации, представителей политических партий и граждан-наблюдателей

4. Гарантии свободных и справедливых выборов

Период кампании начинается с публикацией правового акта о назначении выборов и длится до дня выборов. Во время периода избирательной кампании политические партии и кандидаты избирательных субъектов могут производить предвыборные лозунги, заявления, надписи, документы, фото материалы. Они также могут представлять программу дальнейшей деятельности. Предвыборная программа не должна содержать пропаганду войны или насилия, призывов для изменения или свержению существующего государственного строя и общественного порядка путем насилия, призывов к нарушению территориальной целостности Грузии, национальной розни и вражде, или религиозной и этнической конфронтации. Любой человек может участвовать в агитации, за исключением государственных должностных лиц таких, как члены избирательных комиссий, судьи и т.д.

Материалы кампании могут быть отображены на зданиях и помещениях и других объектах с согласия их владельцев или обладателей. В то же время, в этой связи есть также некоторые запрещенные места (например, места поклонения, здания культурного наследия).

Избирательным субъектам, кандидатам избирательных субъектов и их представителям в период выборов *запрещено давать средства, подарки и другие материальные ценности* (независимо от их стоимости) гражданам Грузии, лично или через иных лиц; продавать товар избирательным субъектам, кандидатам в избирательные субъекты и их представителям по льготной цене; распространять или распространять товары бесплатно; и мотивировать граждан Грузии, обещая предоставить им финансовые средства, ценные бумаги и другие материальные ценности (независимо от их стоимости).

Местные органы власти должны оказывать помощь кандидатам и политическим партиям в *проведении встреч* с избирателями, публичных дебатов и дискуссий.

Любому лицу, которое занимает общественную должность и не ограничено в мероприятиях в рамках кампании, следует *воздерживаться от использования административных ресурсов* в ходе избирательной кампании в поддержку или против любой политической партии, кандидата избирательного субъекта или избирательного субъекта.

Кампания в СМИ регулируется *Законом о вещании*. Общественные и частные каналы вещания должны предоставлять бесплатное время эфира для предвыборных объявлений *квалифицированных избирательных субъектов*. Каналы вещания должны обеспечить их равными условиями для размещения платных предвыборных объявлений. *Квалифицированным партиям* выделяют общественные средства, которые нужно использовать для платных предвыборных объявлений.



Кампания в СМИ регулируется и контролируется *Грузинской национальной комиссией связи*. Она может накладывать санкции в случае нарушения правил кампании.

Представители электоральных субъектов и наблюдателей имеют *право подавать жалобы и апелляции* по решениям избирательной комиссии/решений главной избирательной комиссии в пределах одного-двух дней после их принятия. Решения избирательной комиссии могут быть обжалованы только в избирательной комиссии более высокого уровня или в суде. Решение УИК /главного должностного лица комиссии может быть обжаловано в ОИК. Решение ОИК/главного должностного лица комиссии может быть обжаловано в районном/городском суде. Решение районного/городского суда может быть обжаловано в *Апелляционном суде* - его решение будет окончательным.

Решения ОИК могут быть обжалованы в ЦИК. Решение ЦИК может быть обжаловано в *Тбилисском городском суде* и его решение в *Апелляционном суде* станет окончательным.

Решения ЦИК могут быть оспорены перед *Тбилисским городским судом*, затем перед *Апелляционным судом*, который выносит окончательное решение.

Избиратели могут оспорить только их не включение в список избирателей.

Кроме того, уполномоченные лица соответствующих избирательных комиссий, местные органы власти, *Грузинская национальная комиссия по коммуникации* и *Государственное ревизионное управление* могут подать протоколы об административных правонарушениях в города или окружной суд, с просьбой об административных санкциях. Крайний срок для рассмотрения таких жалоб со стороны соответствующего органа составляет один месяц, а суд должен принять решение в течение 15 дней.

В процессе предыдущих выборов была учреждена *Межведомственная целевая группа* для оценки избирательных нарушений, совершенных

государственными служащими или учреждениями. Она состоит из высокопоставленных должностных лиц и рассматривает жалобы и заявления о нарушениях, связанных с выборами и издает не имеющие обязательной силы рекомендации, касающиеся избирательной кампании.⁷

Согласно *Избирательному кодексу*, деятельность избирательных комиссий, избирательных субъектов, органов государственной власти и органов местного самоуправления должна быть открытой и публичной.

Финансирование избирательных кампаний регулируется *Основным законом о политических объединениях граждан, Избирательным кодексом* и *Законом о государственной ревизии*.

Любому гражданину Грузии или юридическому лицу (зарегистрированному на территории Грузии, партнеры и бенефициары которого являются только гражданами Грузии) допускается пожертвовать до 60 000 гелъ и 120 000 гелъ в год соответственно, в пользу одной или более партий, посредством банковского перевода. Также допускаются не денежные пожертвования. Избирательный субъект, получивший, по крайней мере, 5 процентов голосов в национальном округе (на парламентских выборах, проведенных по пропорциональной избирательной системе), или по крайней мере 10% голосов в первом туре президентских выборов, получают единовременное пособие суммой до 1 000 000 гелъ для покрытия расходов на кампанию. Избирательный субъект, получивший более чем 3% на последних муниципальных выборах, также имеет право на государственное финансирование. Партии, удовлетворяющие критериям на получение государственного финансирования, получают дополнительные 30% базового финансирования, если по меньшей мере 30 процентов кандидатов менее представленного пола, включены в каждые 10 кандидатов в их соответствующем списке.

Расходы той или иной партии или блока не должны превышать 0,1 процента внутреннего валового продукта (ВВП) Грузии за предыдущий год.

Финансирование кампании проверяет *Государственное ревизионное управление*. После объявления окончательных результатов выборов, кандидаты и партии должны представить *окончательный отчет*. *Государственное ревизионное управление* может накладывать санкции за нарушения правил финансирования кампании.

⁷ Парламентские выборы в Грузии 2016, *Отчет миссии ОБСЕ/БДИПЧ по оценке потребностей*, 26-29 апреля 2016, 8.



1. Общие положения

1991 год – знаковый год в истории Казахстана, потому что именно с этого года начинается история независимого, суверенного казахстанского государства – Республики Казахстан. После распада СССР законодательство Казахстана, в том числе электоральное, подверглось глубинным изменениям. На смену советскому праву и социалистической государственности пришло казахстанское право и государство, основанное на рыночной экономике и демократической форме правления. Советская избирательная система, предлагавшая избирать своим гражданам на одну выборную государственную должность одну кандидатуру, как недемократическая система стала достоянием истории. Сегодня сутью казахстанской избирательной системы стало реальное избрание наиболее достойного кандидата на выборную государственную должность из числа целого ряда кандидатур.

Основные аспекты статуса Верховного Совета (парламента), Президента, местных представительных органов, всей электоральной системы Казахстана получили свое урегулирование в статьях 63, 76, 109-118 Конституции от 28 января 1993 года. Эта Конституция и принятый на ее основе Кодекс о выборах от 17 марта 1993 года носили переходный от советского строя к новому демократическому государству характер.

Конституция Республики Казахстан, принятая на республиканском референдуме 30 августа 1995 года, заменив Конституцию 1993 года, заложила основы президентской республики, что привело к существенному реформированию электоральной системы республики. С той поры по настоящее время вот уже более 20 лет каждые 3 года путем косвенных выборов обновляется Сенат, каждые пять лет электорат страны избирает Мажилис, маслихаты (местные представительные органы областного, городского, районного уровней). С 1991 года Президента Республики Казахстан как главу государства, гаранта Конституции народ Казахстана периодически избирает путем общенациональных выборов. В истории Казахстана имели место пять президентских избирательных кампаний, две выборные кампании в Верховный совет (1991, 1994 годы), с декабря 1995 по сегодня пять – в Мажилис, восемь - в Сенат Парламента Республики Казахстан, пять выборов - в маслихаты. В статьях 41, 51, 86 действующей Конституции прописаны требования, которым должны отвечать претенденты на должность Президента, депутатов Сената, Мажилиса Парламента Республики Казахстан, маслихатов страны. Эти и многие другие вопросы в развитие конституционных норм получили детализированное закрепление в Конституционном законе Республики Казахстан от 28 сентября 1995 года «О выборах в Республике Казахстан», который с определенными изменениями и дополнениями действует по сегодняшний день.

2. Стабильность и развитие выборного законодательства

В переходный период выборное законодательство Республики Казахстан основывалось на Конституции Республики Казахстан от 28 января 1993 года, Кодекс о выборах от 17 марта 1993 года. Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 года заменила предыдущую Конституцию, в то время как Кодекс о выборах 1993 года был заменен Указом Президента Республики Казахстан от 28 сентября 1995 года, имевший силу Конституционного закона, «О выборах в Республике Казахстан». Позже этот Указ был преобразован 6 мая 1999 года в Конституционный закон Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан» и другие законы, регулирующие различные аспекты выборов (Закон Республики Казахстан от 2 июля 1996 года «О политических партиях» и пришедший ему на смену Закон Республики Казахстан от 15 июля 2002 года «О политических партиях», Закон Казахской ССР от 28 июня 1991 года «О печати и других средствах массовой информации» и заменивший его 23 июля 1999 года Закон Республики Казахстан «О средствах массовой информации»).

В период с 1995 года по настоящее время 1 220 организационно-распорядительных и нормативных постановлений были приняты Центральной избирательной комиссией Республики Казахстан, которые также являются частью правовой базы выборов.

Конституционный закон Республики Казахстан о выборах состоит из Общей и Особенной частей, в которых находятся 133 статьи. В Общей части размещены положения о свободном осуществлении гражданином «права избирать и быть избранным», а также принципы всеобщего, равного, прямого избирательного права и тайны голосования. Он также содержит положения о системе избирательных органов, которая возглавляется Центральной избирательной комиссией - постоянно действующим органом. Ряд статей регулирует статус *избирательных округов и участков*. Большое внимание уделено спискам избирателей. Особо выделены нормы, касающиеся предвыборной агитации. Нормы о финансировании выборов также нашли свое урегулирование в Общей части рассматриваемого закона. Шесть развернутых статей посвящены порядку голосования. Определение итогов голосования также стало предметом регулирования в Общей части. Следует подчеркнуть, что гарантии свободы выборов стали предметом детального урегулирования в Общей части данного закона.

Особенная часть состоит из отдельных глав, посвященных регламентации выборов Президента Республики Казахстан, депутатов Сената, депутатов Мажилиса, депутатов маслихатов Республики Казахстан.

Президент Республики Казахстан избирается по мажоритарной системе (кандидат, за кого население страны отдало наибольшее число голосов, становится Президентом), это положение не изменилось в этом отношении.

В начале 1990-х годов депутаты Парламента избирались по мажоритарной системе. На выборах 1999 года использовалась смешанная избирательная система: 67 депутатов избирались по одномандатным избирательным округам по мажоритарной системе и 10 депутатов – по системе пропорционального представительства. С 2007 года Мажилис Парламента формируется по пропорциональной системе: 98 депутатских мест из 107 предоставляются представителям политических партий, а 9 депутатских мест занимают представители Ассамблеи народа Казахстана (консультативного органа Президента, представляющего интересы 130 этнических групп республики).

В начальный период суверенного развития Казахстана местные представительные органы назывались «маслихатами-собраниями», с 1995 года их стали именовать «маслихатами». На выборах 1999 года было избрано 3 322 депутата, позже стабильно по 3 335 депутатов 213 маслихатов всех уровней избирались по мажоритарной системе на выборах 2007, 2012, 2016 годов. Конкуренция на каждую избираемую должность на всех рассмотренных видах выборов была достаточно высокой.

Всего по Республике в настоящее время работают 13 399 избирательных комиссий, в которых осуществляют свою работу 93 793 члена. *Избирательные участки* в Республике Казахстан образуются с учетом не более 3 000 (трех тысяч) избирателей на каждом из 9 840 избирательных участков. В списках избирателей числится более 9 790 000 граждан Республики Казахстан.

Закон Республики Казахстан от 15 июля 2002 года «О политических партиях» содержит ряд электоральных аспектов. В частности, в статье 5

Выборное законодательство Республики Казахстан

№ п/п	Наименование	Кол-во
1.	Количество Конституционных законов о поправках в базовый Конституционный закон о выборах с момента его принятия в 1995 году	16
2.	Количество внесенных поправок: 1) изменений 2) дополнений 3) исключений	814 397 248 169
3.	Избирательная система на выборах 1) Президента РК 2) депутатов Мажилиса Парламента по партийным спискам 3) депутатов Сената Парламента 4) депутатов маслихатов	мажоритарная система пропорциональная система в рамках единого общенационального избирательного округа мажоритарная система мажоритарная система
4.	Избирательное право на выборах 1) Президента РК 2) депутатов Мажилиса Парламента по партийным спискам 3) депутатов Сената Парламента 4) депутатов маслихатов	всеобщее, прямое и равное всеобщее, прямое и равное косвенное и равное всеобщее, прямое и равное
5.	Избирательная система на выборах Мажилиса Парламента 1) мажоритарная система 2) смешанная (мажоритарная и пропорциональная) 3) пропорциональная	1995-1999 годы 1999-2007 годы с 2007 года

записано, что «*политические партии должны создавать гражданам Республики Казахстан, являющимся членами политической партии, равные возможности для представительства*» «*в списках кандидатов в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти*». Статья 16 закона устанавливает, что «*на съезде политической партии*» «*выдвигаются члены политической партии в качестве кандидатов в Президенты Республики Казахстан, депутаты Мажилиса Парламента, утверждается партийный список кандидатов в депутаты, представляемый для регистрации в Центральную избирательную комиссию Республики Казахстан*».

Закон «О средствах массовой информации» содержит положение, касающееся ответственности средства массовой информации за использование

этого «средства массовой информации в целях нарушения условий проведения предвыборной агитации», которое может привести к приостановлению выпуска этого средства массовой информации.

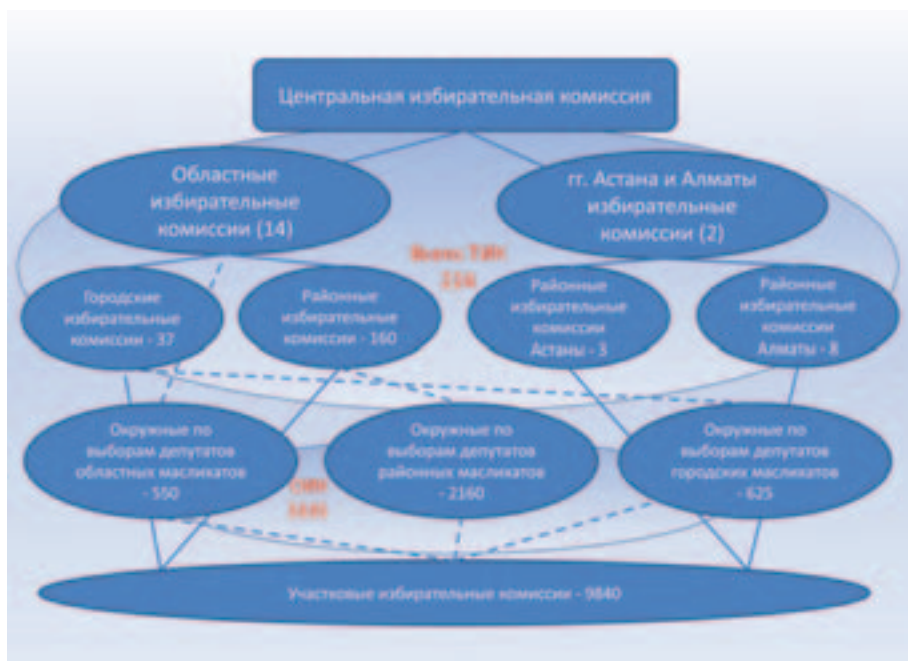
Стабильность электорального законодательства означает, что основные принципы демократических выборов, структура демократически избираемых высших и местных выборных государственных органов, всех избирательных органов, положения, касающиеся порядка составления списков избирателей, выдвижения кандидатов, безусловный принцип альтернативности выборов остаются неизменными, стабильными. Вместе с тем, необходимость совершенствования методов и способов реализации демократических электоральных принципов привела к тому, что за последние 20 лет в основной выборный закон Республики Казахстан внесли 814 изменений и дополнений.

3. Избирательные органы республики

В Республике Казахстан государственными органами, осуществляющими подготовку и проведение выборов в стране, являются избирательные комиссии. Срок полномочий избирательных комиссий составляет 5 лет. Все перечисленные комиссии, куда входят 14 областных, городов Астана и Алматы избирательных комиссий, 160 районных комиссий, 37 городских избирательных комиссий, 11 районных в городах Астаны и Алматы (3 и 8), 550 окружных избирательных комиссий по выборам депутатов областных маслихатов, 2 160 окружных избирательных комиссий по выборам депутатов районных маслихатов, 625 окружных избирательных комиссий по выборам депутатов городских маслихатов, 9 840 участковых избирательных комиссий, составляют единую систему избирательных комиссий страны.

Как видим, все избирательные комиссии республики подразделяются на 3 класса: на 224 территориальные комиссии (областные, городов Астана и Алматы, городские, районные, районные в ряде городов), на 3 335 окружных комиссий и 9 840 участковых комиссий. Вся эта совокупность из 13 399 избирательных комиссий страны возглавляется Центральной избирательной комиссией Республики Казахстан. Центризбирком по своему статусу является постоянно действующим государственным органом. С 1995 года члены Центризбиркома избирались Мажилисом, позже – Сенатом и Мажилисом Парламента. С 2007 года система формирования состава Центризбиркома видоизменилась. Теперь Председателя и двух членов Центризбиркома назначает Президент Республики Казахстан сроком на пять лет; каждая из палат (Сенат и Мажилис) Парламента Республики Казахстан самостоятельно, без участия другой палаты, избирает на пятилетний срок по два члена Центризбиркома Республики Казахстан. Заместителя Председателя и секретаря Центризбиркома избирают на первом заседании Комиссии.

Деятельность территориальных, окружных и участковых избирательных комиссий осуществляется на общественных началах. Состав всех этих комиссий избирается маслихатами соответствующего уровня на основании предложений политических партий, официально зарегистрированных Министерством юстиции Республики Казахстан. Согласно установленной правовой норме каждая политическая партия может представлять только одну кандидатуру в состав соответствующей избирательной комиссии. Сегодня в стране функционируют 7 политических партий. Каждая избирательная комиссия состоит из 7 членов. У некоторых политических партий могут возникнуть проблемы организационно-кадрового характера,



особенно в регионах. При отсутствии предложений от политических партий в установленный срок, маслихаты избирают избирательную комиссию на основе предложений иных общественных объединений, а также вышестоящих избирательных комиссий.

У вышестоящей избирательной комиссии есть право назначать члена избирательной комиссии, если должность является временно вакантной. Член комиссии, назначенный вышестоящей избирательной комиссией, остается в должности до принятия решения маслихатом об избрании нового члена комиссии.

Желяя оказать содействие в обеспечение представительства политических партий, не имеющих представителя в составе избирательных комиссий, казахстанский законодатель предоставил право таким партиям делегировать представителей с правом совещательного голоса в избирательные комиссии на период подготовки и проведения выборов. Делегированные члены могут пользоваться правами официально избранных членов, за исключением права голосовать, когда комиссия принимает решение.

Выборное законодательство четко разграничивает полномочия избирательных органов Республики Казахстан в зависимости от их статуса. К компетенции Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан относится «контроль за исполнением законодательства о выборах», обеспечение его единообразного и правильного применения, принятие решений (решения Центризбиркома обязательны на всей территории страны), организация подготовки и проведения «выборов Президента, депутатов Мажилиса и Сената Парламента», а также осуществление методического руководства территориальными избирательными комиссиями, связанных с «организацией и проведением выборов маслихатов».

Конституционный закон о выборах предусматривает для каждой территориальной избирательной комиссии ответственность по обеспечению

надлежащего контроля «за исполнением законодательства о выборах», по подготовке и организации выборов Президента, депутатов Парламента и маслихатов», по руководству «деятельностью нижестоящих территориальных, окружных и участковых избирательных комиссий», по проведению выборов депутатов Сената, а также по созданию избирательных округов на выборах депутатов маслихатов и опубликованию списков избирательных округов, по оповещению «избирателей о местах нахождения избирательных комиссий».

**Наглядное проявление избирательного процесса:
избирательница отдает свой голос (парламентские выборы)**



Все окружные избирательные комиссии осуществляют контроль за исполнением Конституционного закона о выборах на территории соответствующего избирательного округа, организуют «выборы депутатов маслихатов» и координируют деятельность участковых избирательных комиссий в соответствующем избирательном округе.

В обязанности участковой избирательной комиссии входит проведение на своем избирательном участке избирательных мероприятий по всем видам выборов, информирование избирателей о местонахождении участковой комиссии, уточнение списков избирателей «на соответствующем избирательном участке», ознакомление «граждан со списком избирателей», рассмотрение «заявлений об ошибках и неточностях в списках», а также вынесение решений, связанных с «внесением в него соответствующих изменений», оповещение «избирателей о дне, времени и месте голосования», подготовка помещения, организационное обеспечение изготовления кабин и урн для голосования, надлежащая организация на избирательном участке голосования в день выборов, проведение подсчета голосов и определение результатов голосования на участке, рассмотрение жалоб и заявлений, касающихся подготовки и организации голосования.

4. Гарантии свободных и честных выборов

Глава 5 Конституционного закона «О выборах в Республике Казахстан» регулирует вопросы, касающиеся предвыборной агитации кандидатов и политических партий. Казахское государство гарантирует, что граждане, общественные объединения имеют право на проведение беспрепятственной предвыборной агитации «за» или «против» того или иного кандидата, политической партии.

Кандидатам и политическим партиям предоставлены возможности по осуществлению разными способами предвыборной агитации. В первую очередь, они могут размещать свои предвыборные программы, иные документы в средствах массовой информации. Они вправе проводить разнообразные публичные предвыборные мероприятия. Агитацию в свою пользу они могут осуществлять *«путем выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов»*.¹

Одной из гарантий честных и свободных выборов является запрет проводить предвыборную агитацию и распространять какие бы то ни было агитационные материалы центральными и местными государственными органами, их должностными лицами во время исполнения своих служебных обязанностей. Этот запрет также предусмотрен для военнослужащих, работников органов национальной безопасности, правоохранительных органов и судей, членов всех избирательных комиссий, религиозных учреждений. Кандидат не имеет права пользоваться какими бы то ни было преимуществами своего должностного или служебного положения. Ему запрещено *«привлекать лиц, находящихся в подчинении, к предвыборной агитации (кроме случаев, если они зарегистрированы доверенными лицами), использовать помещения в зданиях, где располагаются государственные органы, в агитационной деятельности»*.² Честности и открытости выборам, в частности, способствует то, что «если журналисты, должностные лица редакций СМИ» зарегистрированы в качестве кандидатов или доверенных лиц, то они «не могут участвовать в освещении предвыборной агитации в своих СМИ».

В целях обеспечения равенства между кандидатами и политическими партиями закон запрещает получать финансовую помощь из других источников, принимать любые товары, работы, услуги как физических, так и юридических лиц, которые не оплаченные из средств официальных избирательных фондов, доступных для кандидатов.

Чтобы гарантировать честные и справедливые выборы, электоральное законодательство страны достаточно подробно регламентирует условия предвыборной агитации в средствах массовой информации. Кандидаты, политические партии получают равные условия доступа ко всем средствам массовой информации в целях освещения предвыборных агитационных мероприятий. Если средство массовой информации дает согласие на выделение эфирного времени или печатной площади, данное СМИ одному из кандидатов, одной политической партии, то это означает, что оно должно давать согласие на выделение предоставленного объема эфирного времени, печатной площади другим кандидатам, другим политическим партиям. Выборный закон говорит о необходимости соблюдения справедливой

¹ Пункт 3 статьи 27 Конституционного закона о выборах.

² Пункт 4 статьи 27 Конституционного закона о выборах.

очередности выступлений кандидатов и политических партий в средствах массовой информации. Она должна устанавливаться «в порядке поступления письменных обращений либо по жребию, если обращения поступили одновременно».

Когда средства массовой информации на договорной основе «предоставляют эфирное время, печатную площадь зарегистрированным кандидатам и политическим партиям, выдвинувшим партийные списки», то условиями договора «не должны создавать преимущества тому или иному кандидату, политической партии». Следует отметить особо, что сведения о размере оплаты, условиях и порядке предоставления эфира и печатной площади должны публиковаться соответствующими средствами массовой информации заблаговременно.

Обязанностью средств массовой информации является распространение информации о мероприятиях, имеющих отношение к выдвижению всех кандидатов и партийных списков в одинаково равных объемах. Если средство массовой информации знает о заведомо ложной информации, которая порочила бы «честь, достоинство и деловую репутацию кандидата или политической партии», то оно обязано не допускать такой публикации. Но если такие случаи оказались допущенными, то средство массовой информации обязано *«предоставлять кандидатам и политическим партиям возможность бесплатно публиковать опровержения в ближайшем номере печатного издания, на той же странице, в том же объеме и тем же шрифтом или передаче на телевидении или радио в такое же время в течение 24 часов после поступления обращения»*.³

Поскольку именно равенство обеспечивает честные и справедливые выборы, подчеркнем, что местные исполнительные органы страны обязаны предоставлять кандидатам помещения для встреч с избирателями на договорной основе. Это значит, что условия предоставления помещения должны быть едиными и равными для всех без исключения кандидатов. Избирательным комиссиям вместе с местными исполнительными органами вменено в обязанность составлять график встреч кандидатов с избирателями в соответствующем помещении и публиковать сообщение об этом в местных средствах массовой информации. На обеспечение принципа равенства и справедливости направлено следующее положение казахстанского Конституционного закона о выборах: *«Ненадлежащей предвыборной агитацией считается проведение предвыборной агитации, сопровождаемой предоставлением избирателям бесплатно или на льготных условиях товаров, услуг, ценных бумаг, а также проведение лотерей, благотворительных акций, выплатой денег либо обещанием предоставления таковых, за исключением бесплатной раздачи печатных, в том числе иллюстративных, материалов, а также значков, флагов, флажков, специально изготовленных для избирательной кампании»*.

Местные исполнительные органы совместными усилиями с соответствующими избирательными комиссиями обязаны определять места для размещения агитационных печатных материалов для всех кандидатов и оснащать их стендами, тумбами. Агитационные печатные материалы должны размещаться на условиях, которые обеспечивали бы равные права и возможности для всех кандидатов, всех принимающих участие на выборах политических партий. Нужно иметь в виду, что кандидаты могут вывешивать

³ Пункт 7 статьи 27 Конституционного закона о выборах

свои агитационные печатные материалы в других местах: при этом надо получить разрешение собственника соответствующего объекта, на котором предполагается вывешивание этих материалов. По закону разрешено, чтобы печатные агитационные материалы, которые были ранее вывешены вне помещений избирательных комиссий, в день голосования находились на прежних местах. В процессе предвыборной агитации нельзя использовать изображение какого-либо лица без его письменного разрешения, а в случае его смерти - без письменного разрешения его наследников. Казахское законодательство налагает запрет на изготовление печатных агитационных материалов за пределами территории страны, а также на распространение анонимных агитационных материалов. Есть также запрет на «вывешивание агитационных материалов на памятниках, обелисках, зданиях и сооружениях, имеющих историческую, культурную или архитектурную ценность, а также в помещении для голосования». В предыдущем Кодексе о выборах от 17 марта 1993 года норм о таком запрете не предусматривалось: такая норма предусмотрена в пункте 8 статьи 29 Конституционного закона Республики Казахстан о выборах от 28 сентября 1995 года.

Решения и действия местного государственного органа, предприятий, учреждений и организаций, их должностных лиц, которые допускают нарушение норм законодательства о выборах, могут быть обжалованы в суде. Решения и действия, а также бездействие избирательной комиссии обжалуются в вышестоящую избирательную комиссию и (или) в суд в течение 10 дней со дня принятия решения или совершения действия или бездействия. Могут быть установлены и сокращенные сроки обжалования, к примеру, в канун дня выборов, в день голосования. В свою очередь, жалобы на решения и действия или бездействие самой избирательной комиссии, а также ее членов вышестоящая избирательная комиссия рассматривает в течение 3 дней со дня поступления такой жалобы.

Если случается так, что поступившие заявления рассматриваются одновременно в избирательной комиссии и суде, то тогда избирательная комиссия должна приостановить рассмотрение: в этом случае суд извещает избирательную комиссию о сроках вступления в законную силу решения суда по результатам рассмотрения данного заявления.

Государственные органы, учреждения, их должностные лица должны содействовать избирательным комиссиям в реализации их полномочий, направлять им необходимые материалы и сведения, непременно давать ответы по существу на письма и обращения избирательных комиссий в 3-дневный срок, а в день выборов и предшествующий ему день - немедленно. Это связано со скоротечностью выборной кампании.

Наблюдателям от политических партий, иных общественных объединений, некоммерческих организаций Республики Казахстан предоставлено право обжаловать решения, действия или бездействие той или иной избирательной комиссии или ее членов в вышестоящую избирательную комиссию или в суд.

Члены избирательных комиссий, граждане, представители общественных объединений могут подать заявления в органы прокуратуры и суды, касающиеся проведения голосования и возможных нарушений законодательства о выборах в период подготовки и проведения выборов. Эти государственные органы рассматривают заявления в пятидневный срок. Если заявления поступили менее чем за пять дней до голосования и в день голосования, то они обязаны рассмотреть их немедленно.

Электоральное законодательство Республики Казахстан содержит в себе немало норм, стимулирующих публичность избирательного процесса. В частности, решения избирательных комиссий размещаются в общедоступных телекоммуникационных сетях.

На заседаниях избирательных комиссий могут присутствовать кандидаты, доверенные лица, наблюдатели, представители средств массовой информации. Благодаря присутствию они могут быть осведомленными о всех электоральных событиях, получать ответы на свои вопросы, информировать всю страну, а также население регионов о рассмотренных вопросах.

Публичность избирательного процесса проявляется еще и в том, что *«в день голосования с момента открытия избирательного участка для голосования и до установления результатов голосования при подсчете голосов избирателей на избирательном участке вправе одновременно присутствовать по одному доверенному лицу от каждого кандидата, по одному представителю от каждого средства массовой информации при наличии служебного удостоверения и задания редакции и по одному наблюдателю от каждой политической партии, иного общественного объединения, других некоммерческих организаций Республики Казахстан и наблюдатели иностранных государств и международных организаций»*.⁴ Присутствие достаточно большого числа заинтересованных людей на избирательном участке не просто придает публичность дню голосованию, а резко снижает возможности фальсификации при подсчете голосов и подведении итогов голосования.

Прозрачности финансирования выборов в Казахстане посвящены нормы статей 33-36 Конституционного закона о выборах. В пункте 2 статьи 33 закона транспарентно закреплены пять конкретных направлений расходов на выборную деятельность из средств республиканского бюджета. Законодательство устанавливает предельный размер сумм избирательных фондов по виду выборов: тем самым оно обеспечивает равенство кандидатов, политических партий в процессе проведения предвыборной агитации. Контроль за расходованием денежно-финансовых средств избирательных фондов достигается за счет государственной регистрации этих фондов, а также за счет того, что денежные средства фонда *«зачисляются на специальный временный счет, открываемый в банковских учреждениях соответствующей избирательной комиссией после регистрации кандидата, партийного списка»*.⁵ Прозрачность финансирования обеспечивается также благодаря отчету кандидатом, политической партией о расходовании средств фонда, который представляется соответствующей избирательной комиссией.

Статьи 20-1 и 20-2 Конституционного закона о выборах о статусе, правах, обязанностях отечественных и международных наблюдателей представляют собой наиболее яркое проявление открытости, публичности выборов в Республике Казахстан. Следующие права, предоставляемые наблюдателям политических партий, иных общественных объединений, некоммерческих организаций, обеспечивают транспарентность выборных процедур. К ним относятся: присутствие «на заседании избирательной комиссии», получение информации «о количестве избирателей, принявших участие в голосовании, в

⁴ Статья 20 Конституционного закона о выборах

⁵ Подробно об этом можно прочитать в пунктах 2, 6 и 8 статьи 34 Конституционного закона о выборах

том числе в голосовании вне помещения», нахождение «в помещении для голосования соответствующего избирательного участка во время проведения голосования и подсчета голосов», сопровождение переносных избирательных урн, наблюдение «за ходом голосования, процедурой подсчета голосов и оформления результатов голосования на избирательном участке», присутствие «при проведении голосования избирателей вне помещения для голосования в случае невозможности их прибытия в помещение для голосования», «при подсчете и погашении членами участковой избирательной комиссии неиспользованных избирательных бюллетеней», проведение «фото-, аудио- и видеозаписи», наблюдение процедуры «передачи протоколов о результатах голосования вышестоящим избирательным комиссиям».

Особую, беспристрастную публичность выборам придают своей деятельностью наблюдатели иностранных государств и международных организаций, представители иностранных средств массовой информации, которым законодательно предоставлены такие права, как: присутствие «на всех стадиях избирательного процесса», получение в избирательных комиссиях информации о ходе избирательной кампании, право на «доступ на избирательные участки во время проведения голосования и подсчета голосов», получение информации во время встреч от участников избирательного процесса, информирование членов избирательных комиссий о своих наблюдениях, выявленных нарушениях», внесение рекомендаций, выступление с публичными заявлениями, наблюдение процедуры «передачи протоколов о результатах голосования вышестоящим избирательным комиссиям».

Особенностью отечественного наблюдения за выборами является то, что местные наблюдатели могут обжаловать нарушения избирательного законодательства в соответствующих судах, добавляя тем самым больше публичности избирательному процессу во время президентских, парламентских, местных выборов. Особенность международного наблюдения состоит в том, что достоинства и недостатки избирательного процесса конкретного вида выборов концентрируются в финальных отчетах миссий международных организаций, которые публикуются на казахском, русском и английском языках, становятся достоянием международной общественности. Это можно определить как самую высокую степень публичности избирательного процесса. Республика Казахстан приглашает на каждую выборную кампанию примерно по 800-900 международных наблюдателей. Тем самым страна стремится к усовершенствованию практически всех аспектов избирательного процесса и законодательства.



Абдыжапар Гапырович Бекматов¹

Общие положения

Выборы у кыргызов берут свое начало со времен их родового устройства и с тех пор сопутствуют развитию кыргызской общности на пути ее развития являясь неотъемлемым элементом защиты прав и свобод каждого гражданина.

В контексте планетарных масштабов история выборов в нашем Отечестве занимает небольшой отрезок времени. Но оно насыщено грандиозными событиями и глобальными изменениями, приведшими людей к осознанию собственной гражданской ответственности за все, что происходит не только в стране, гражданином которой он является, но и во всем мире. Небольшой экскурс в историю выборов, который мы представляем, абсолютно отражает период становления кыргызской государственности.

Во второй половине 1918 года на территории Кыргызстана трудящиеся массы в соответствии с Конституцией РСФСР и Конституцией Туркестанской АССР создали органы власти, администрации, суды, школы и другие культурно-просветительные учреждения, действующие на родном языке, что по сути дела явилось первым этапом зарождения кыргызской национальной государственности.

К началу 1919 года на всей территории Кыргызстана власть полностью перешла в руки народа. Осенью 1921 года уже создаются органы власти на местах – сельские советы, подотчетные Туркестанскому Центральному исполнительному комитету (*ТурЦИК*). Выборы депутатов сельских советов проводятся на собраниях сельчан. Причем от каждого села избирается по одному представителю. Этот важнейший период становления народовластия продолжается до 1924 года, в конце которого выходит постановление Ревкома Кара-Киргизской Автономной области об образовании четырех округов - Пишпекского, Каракольского, Ошского и Джалал-Абадского. Каждый из них объединяет в себе 16-20 волостей, тем самым укрепляется и совершенствуется структура государственной власти.

Выборы в 1924-1930 годы проводили уже окружные, городские, волостные, районные и сельские избирательные комиссии. Конечно, речь об агитационной работе даже не шла – какая может быть пропаганда идей в условиях бездорожья да еще в горной стране! Охват населения выборной компанией едва достигал 10-15%. Но с каждым годом активность избирателей росла, появилась возможность придать выборам легитимный характер, установив норму явки на уровне 35 процентов. Нельзя не сказать о том, что с 1926 года стала увеличиваться явка избирателей-женщин.

В конце 1930-го и в начале 1931 года в Кыргызстане прошли перевыборы районных и городских Советов, в которых руководствовались, прежде всего, нормами Конституции Киргизской АССР 1929 года. Новая система имела ряд преимуществ: прежде всего несравненно более широкий охват населения

¹ Заместитель председателя ЦИК КР

активным избирательным правом, установление равноправия между мужчиной и женщиной, снижение возрастного ценза, более эффективная связь между избирателями и представительными органами власти, развитая система обжалования нарушений избирательных прав и другие плюсы.

1. Избирательная система

В последующие годы избирателям особо выбирать было не из чего, так как в огромном СССР, в который входила и Киргизская ССР, ни о какой многопартийности речь не шла. Страной руководила единая Коммунистическая партия Советского Союза. Естественно, что избирательная система была выверенной, выборы проходили как по накатанным рельсам.

22 сентября 1994 года Парламент, депутаты которого были избраны в 1990 году на всеобщих выборах, был распущен. Перед этим событием 5 сентября 1994 года выходит Указ Президента Кыргызской Республики *«Об обеспечении политической стабильности в Кыргызской Республике и неотложных мерах социально-экономического характера»*, в котором делается ссылка на заявление большинства народных депутатов об отказе участвовать в работе Верховного Совета (*парламента, Жогорку Кенеша*), что делает невозможным дальнейшее осуществление *Жогорку Кенешем* 12 созыва его основной функции - законодательной деятельности и обуславливает прошение Правительства об отставке.

Начиная с 1997 года в республике начинается первый этап кардинального реформирования избирательной отрасли, и первоочередной задачей которого стояло реформирование законодательства о выборах референдумам.

Однако можно сделать вывод о том, что действующая избирательная система Кыргызстана принципиально отличалась от всех моделей предшествующего периода, она основывалась на принципах демократии политического плюрализма. Хотя она имела дефекты и изъяны, и конечно же относилась к числу избирательных систем переходного типа, однако она была в состоянии обеспечить демократические основы формирования избираемых органов власти, что в рассматриваемый период имело первостепенное значение.

Если говорить о современной истории развития избирательной системы Кыргызской Республики, то можно напомнить 21 сентября 1994 года Президент издал Указ, которым учредил *Центральную комиссию по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики (Центризбирком)*, а перед этим, 18 декабря 1993 года, *Жогорку Кенеш* принял Закон *«О Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики»*.

С того времени Центральной избирательной комиссией Кыргызстана проведено 26 выборов, в том числе 6 президентских, 6 парламентских, 9 референдумов и 5 выборов в местные *кенешы*. Причем становление независимого Кыргызстана происходило и продолжается в экстремальных условиях все обостряющейся борьбы за власть. Вместе с этим мы приобретаем огромный опыт построения справедливой демократической системы.

Новая система государственного устройства и новые требования к обеспечению избирательных прав в Кыргызстане привели к обновлению нормативной правовой базы по выборам.

Двигаясь вперед, Центризбирком ищет новые пути для более полного обеспечения избирательных прав граждан, им налажено международное

сотрудничество с центральными избирательными органами зарубежных стран, подписаны меморандумы о сотрудничестве с ЦИК Российской Федерации, Республики Казахстан, Республики Корея, Монголии, Латвийской Республики, Избирательной комиссией Индии и многими другими. ЦИК КР направляет в страны-партнеры свои делегации, участвует в качестве международных наблюдателей на выборах президентов, депутатов парламента, а также в муниципальных выборах. Разумеется, мы открыты и для участия международных наблюдателей в выборных кампаниях в Кыргызстане.

Одной из главных обязанностей демократического правового государства является обеспечение свободных демократических выборов. Немалая заслуга Центральной избирательной комиссии Кыргызстана в том, что общество, каждый гражданин привлекается к участию в политической жизни страны и осознает, что путь к власти лежит только через их свободное волеизъявление, только через свободные выборы. Власть в Кыргызстане должна избираться народом. Народовластие означает возможность свободного участия каждого гражданина в решении важнейших вопросов общественной жизни, в том числе через конституционное право избирать и быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления.

Предыдущие парламентские выборы в Кыргызстане впервые прошли по новой Конституции, одобренной народом на референдуме 27 июня 2010 года. Мониторинг выявил определенные нарушения, но было отмечено, что в целом обществом сделан качественный скачок на пути к демократии.

2. Органы управления выборами

Единую систему избирательных комиссий Кыргызской Республики образуют:

1) Центральная комиссия по выборам и проведению референдумов (далее - Центральная избирательная комиссия);

2) территориальные избирательные комиссии по выборам и проведению референдумов: районные и городские избирательные комиссии (далее - территориальные избирательные комиссии, ТИКи) - по решению Центральной избирательной комиссии;

3) участковые избирательные комиссии по выборам и проведению референдумов (далее - участковые избирательные комиссии, УИКи).

Избирательные комиссии в своей деятельности руководствуются Конституцией Кыргызской Республики конституционным Законом Кыргызской



Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», конституционным Законом Кыргызской Республики «О референдуме Кыргызской Республики», Законами Кыргызской Республики «О выборах депутатов местных кенешей», «Об избирательных комиссиях» Законом Кыргызской Республики «О выборах в органы местного самоуправления».

Избирательные комиссии осуществляют свою деятельность на принципах: законности, гласности, открытости, независимости, коллегиальности, справедливости.

Вмешательство в деятельность избирательных комиссий со стороны государственных органов, органов местного самоуправления, некоммерческих организаций, в том числе политических партий, иных юридических и физических лиц не допускается.

Государственные органы и органы местного самоуправления, а также их должностные лица обязаны оказывать избирательным комиссиям содействие в реализации их полномочий: предоставлять необходимое оборудование, транспортные средства, телефонизированные помещения, в том числе помещения для хранения технологического оборудования (стенды, ящики, кабины для голосования и др.), избирательных документов до их передачи в вышестоящую избирательную комиссию либо архив, а также обеспечивать их охрану; предоставлять необходимые сведения и материалы, давать ответы на обращения избирательных комиссий, связанные с подготовкой и проведением выборов, референдумов, безотлагательно, при необходимости в дополнительном изучении соответствующего вопроса или проверки - в трехдневный срок, а в день голосования или в день, следующий за днем голосования, - немедленно.

Политические партии и иные некоммерческие организации, другие юридические лица обязаны предоставлять избирательным комиссиям необходимые сведения и материалы, связанные с подготовкой и проведением выборов, референдумов, в течение двух рабочих дней в ходе подготовки выборов, референдумов, а в день голосования или в день, следующий за днем голосования, - немедленно.

Состав Центральной избирательной комиссии формируется сроком на пять лет и состоит из двенадцати членов.

Жогорку Кенеш Кыргызской Республики избирает членов Центральной избирательной комиссии: одну треть состава - по представлению Президента Кыргызской Республики, одну треть - парламентского большинства и одну треть - парламентской оппозиции с учетом представительства не более пятидесяти процентов лиц одного пола; освобождает их от должности.

Деятельность состава Центральной избирательной комиссии до истечения его полномочий не может быть приостановлена в связи с роспуском *Жогорку Кенеша*, изменением состава коалиции фракций в *Жогорку Кенеше*, прекращением и досрочным прекращением полномочий Президента.

Территориальная избирательная комиссия формируется Центральной избирательной комиссией в составе не менее одиннадцати членов из представителей политических партий и членов местного сообщества.

Участковая избирательная комиссия формируется территориальной избирательной комиссией в составе не менее семи членов из представителей политических партий и членов местного сообщества.

Резерв ТИК и УИК формируется сроком на пять лет из числа представителей представительных органов местного самоуправления в количестве не менее предусмотренного количества членов соответствующей избирательной комиссии. Положение о порядке формирования и ведения резерва утверждается постановлением Центральной избирательной комиссии.

Центральная избирательная комиссия является единым, открытым избирательным органом, осуществляющим подготовку и проведение выборов

всех уровней и референдума в Кыргызской Республике. Все избирательные кампании и кампании референдума проходят под руководством Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики.

3. Гарантии свободных и справедливых выборов

Сегодня равенство возможностей участия женщин и мужчин в сфере принятия политических решений поддерживается такими механизмами, как специальные меры по определению соотношения женщин и мужчин в составе органов управлений, в том числе Верховного суда Кыргызской Республики, Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики, Счетной палаты Кыргызской Республики, а также в выборных органах.

Гендерный баланс в политической жизни необходим не только для улучшения представленности, отчетности и качества демократии. Он также оказывает серьезное влияние на процесс принятия и исполнения политических и иных решений, зачастую имеющих судьбоносное значение.

Согласно закону о выборах, в списках кандидатов от политических партий должно быть не более 70% кандидатов одного пола, при этом разница очередности в списках кандидатов женщин и мужчин, выдвинутых от политических партий, не должна превышать трех позиций. Иными словами, каждый четвертый кандидат должен быть представителем слабого пола.

В нашем парламенте большинство мест занимают мужчины-депутаты, хотя в соответствии с нормами о гендерном равенстве количество женщин в парламенте должно быть намного больше - 36.

В парламентских выборах принимали участие 14 партий. Всего в парламент прошли шесть партий, которые преодолели барьер в 7%.



4. Инновационные элементы избирательной системы

4 октября 2015 года в Кыргызстане прошли выборы депутатов в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики. Данные выборы запомнятся тем, что Кыргызская Республика одной из первых на постсоветском пространстве провела выборы на основе биометрических данных граждан с использованием инновационных технологий.

В соответствии с Конституционным Законом Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» в избирательный процесс Кыргызской Республики впервые были внедрены инновационные технологии.

Решением Национального совета по устойчивому развитию Кыргызской Республики от 25 апреля 2014 года была утверждена модель избирательного процесса с использованием инновационных технологий.

Указанная модель была разработана Центральной комиссией по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики и предусматривала внедрение в избирательный процесс современного технологического оборудования для идентификации избирателей, обеспечения автоматического подсчета голосов избирателей.

Конституционным Законом Кыргызской Республики *«О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики»*, принятым в апреле 2015 года был внесен порядок использования технических средств в избирательном процессе при проведении парламентских выборов 2015 года.

Участковые избирательные комиссии были оснащены, компьютерами либо ноутбуками, ридерами для считывания ID-карт и отпечатков пальцев, автоматически считывающими урнами (АСУ), мониторами и видеокамерами.

Апробация полной модели избирательного процесса (идентификация по биометрическим данным и автоматический подсчет голосов избирателей) проведена на 50 избирательных участках во время выборов депутатов местных кенешей Кыргызской Республики 17 мая 2015 года.

Результаты показали эффективность использования инновационных технологий в части идентификации избирателей и достоверности подсчета голосов.

Центром обучения и избирательных технологий ЦИК проведены серии тренингов по подготовке членов участковых избирательных комиссий к предстоящим выборам. Для участия в программе специальными представителями ЦИК КР были предложены 120 кандидатур со всех регионов республики. После прохождения обучения слушатели программы выступили в качестве тренеров и проводили подобные тренинги для членов участковых избирательных комиссий в своих регионах. Таким образом, обучение организовано каскадным методом. В общей сложности навыкам владения новыми информационными технологиями, внедренными в избирательный процесс было обучено порядка 5000 членов избирательных комиссий всех уровней.

В целях обеспечения избирательных участков необходимым оборудованием, а также бюджетных средств Кыргызской Республики - было принято в рамках международного сотрудничества, а именно помощью Корейского агентства по международному сотрудничеству (KOICA), Правительства Швейцарии и Правительства Японии.

Инспекция и тестирование поступившего оборудования велась соответствующими экспертами и доставлялась на избирательные участки для тестирования уже на участках.

Также, при содействии международных организаций (ПРООН, ОБСЕ) изданы печатные раздаточные материалы, а также созданы информационные и обучающие аудио-видео ролики.

Список избирателей для голосования на парламентских выборах 4 октября 2015 года был составлен на основе персональных и биометрических данных избирателей. Другими словами, на основе привязки биометрических данных (отпечатков 10 пальцев) избирателя к персональным данным, содержащимся в их паспорте.

За пределами нашей республики организовано 36 УИК в 26 странах, которые в свою очередь также были оснащены необходимым оборудованием.



Выборы депутатов *Жогорку Кенеша* Кыргызской Республики, назначенные на 4 октября 2015 года проводились на 2374 избирательных участках, работало 54 территориальные избирательные комиссии.

В день голосования, после закрытия избирательных участков, на центральный сервер Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики (далее - ЦИК) поступило 2322 итоговых протокола от автоматически считывающих урн по специальному защищенному каналу. Не поступили данные из 16 не обеспеченных связью избирательных участков и 36 избирательных участков, которые находятся за пределами республики. Предварительные результаты, поступившие из каждого избирательного участка с числом участвовавших избирателей и результатами голосования, были показаны в избирательной информационной системе на сайте ЦИК КР.

В списке избирателей было зарегистрировано 2 761 297 избирателей, из них 1 630 125 избирателя приняли участие в голосовании, что составило 59, 03 %.

Еще одной немаловажной особенностью прошедших выборов является увеличение избирательного порога с 5 % по республике и 0,5% по регионам до 7% по республике и 0.7% по областям и городам Бишкек и Ош. Это означает, что политические партии, за списки кандидатов которых подано 7 и более процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, в целом по республике; 0,7 и более процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, по каждой области, городам Бишкек и Ош, получают депутатские мандаты.

По итогам выборов в новый парламент страны прошли 6 политических партий, которые в общей сложности в процентном соотношении получили более 80% голосов избирателей от общего числа, принявших участие на выборах.

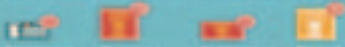
Кыргызстан впервые из странах СНГ, а также и других развитых стран мира, при голосовании на выборах использовал идентификацию по отпечатку пальца, причем только избирателю, прошедшему идентификацию, выдавался избирательный бюллетень и при этом, повторная идентификация одного и того же избирателя была технически невозможна. Избирательный бюллетень пропусклся через автоматически считывающую урну, которая после завершения голосования выдавала отчет о количестве проголосовавших за каждую политическую партию.

DEEPA KALITA, KIRANPATI SAHOO, YASHTA

8:00-20:00

© 2006 Blackwell Publishing Ltd, *Journal of Internal Medicine* 260: 205–212

ОДНО МОМЕНТ ПОЛУЧОВАНИ ДВО ГЛАГОЛАНИ



2374



Тема: «Синтез полимеров из неорганических соединений» и «Синтез полимеров из органических соединений» в соответствии с учебной программой.

гражданского общества и свободным СМИ.

историческим моментом для Кыргызстана.

представляли 69 стран из 40 организаций.

аккредитовано 45 международных журналистов из 22 зарубежных СМИ.

Конституции.

справедливых выборов.

*Арнис Цимдарс**

Латвия стала членом Ассоциации организаторов выборов стран Европы (АСЕЕЕО) в год основания Ассоциации, когда вместе с рядом других стран присоединилась к хартии основания Ассоциации.

1991 год для Латвии был временем знаменательных исторических событий. В этом году жители Латвии на баррикадах и референдуме выразили свою поддержку демократической и суверенной Латвийской Республике. А после событий августа 1991 года Латвия получила независимость и *de facto*.

Как и вся страна, избирательная система Латвии за 25 лет после восстановления независимости претерпела ряд изменений. За это время в стране сложилась и укрепилась многопартийная система, были восстановлены и усовершенствованы правовые акты, регламентирующие ход выборов по пропорциональной системе. Изменения коснулись всех важнейших вопросов организации выборов: права избирать и права выставлять свою кандидатуру, создания Регистра избирателей и подготовки списков избирателей, хода выборов, информирования избирателей, финансирования политических партий и предвыборных кампаний, подсчета результатов выборов, создания избирательных комиссий и порядка оспаривания решений комиссий.

За это время произошло существенное развитие применения информационных технологий в избирательном процессе. Сейчас в Латвии электронные системы успешно используются для поддержки Регистра избирателей, составления и подачи списков кандидатов, создания макетов избирательных бюллетеней, ведения протоколов подсчета голосов, обработки и публикации результатов выборов. В течение последних пяти лет Центральная избирательная комиссия Латвии разработала и внедрила электронную систему подсчета голосов, включающую и возможность сканирования бюллетеней на избирательных участках.

В период с 1991 года до наших дней парламентские выборы в Латвии были проведены восемь раз и муниципальные выборы – шесть раз. В 2011 году впервые в истории Латвии состоялись досрочные выборы в парламент. В 2004 году Латвия была принята в Европейский Союз, и с того времени латвийские избиратели могли три раза участвовать в выборах в Европейский Парламент.

За это время были проведены также восемь референдумов, шесть сборов подписей по инициированию законов и четыре раза – сборы подписей по инициированию референдума по приостановленным законопроектам. С 2012 года граждане Латвии вместе с избирателями других стран-участниц ЕС могут участвовать в сборах подписей по европейским гражданским инициативам, проводимым в рамках ЕС.

1. Избирательная система

Принятая в 1922 году и восстановленная в начале 90-х годов году после восстановления государственной независимости Сатверсме (Конституция)

* Председатель Центральной избирательной комиссии Латвии. E-mail: cimdars@cvk.lv

Латвийской Республики определяет, что Сейм (Парламент) Латвийской республики состоит из 100 депутатов и избирается всеобщим, равным, прямым, тайным голосованием по пропорциональной системе.

Парламентские выборы в Латвии проводятся раз в четыре года в первую субботу октября. До 1998 года выборы в парламент проходили раз в три года и было два дня выборов – суббота и воскресенье.

На парламентских выборах Латвия разделена на пять избирательных округов. Количество депутатов от каждого избирательного округа определяет Центральная избирательная комиссия пропорционально числу избирателей, зарегистрированных в данном округе за четыре месяца до выборов. На последних парламентских выборах в 2014 году в наименьшем избирательном округе были зарегистрированы 199 539 избирателей и 13 депутатских мест, а в самом большом – 495 890 избирателей и 32 депутатских места. Всего в парламенте 100 депутатов.

Изменение количества избираемых от округа депутатов отражает произошедшие в ходе времени тенденции миграции жителей. Например, по сравнению с первыми после восстановления независимости парламентскими выборами количество мандатов от избирательного округа города Риги, являющегося столицей Латвии, возросло с 24 до 32, а от наиболее экономически отсталого региона – избирательного округа Латгале – уменьшилось с 20 до 15 мандатов.

Таблица 1. Количество избирателей и депутатов от избирательных округов на парламентских выборах 1993 и 2014 года

Избирательный округ	1993		2014	
	Депутаты	Избиратели	Депутаты	Избиратели
Рига	24	322871	32	495890
Видземе	26	315569	26	402615
Латгале	20	232065	15	226966
Земгале	16	191633	14	226430
Курземе	14	182996	13	199539
Всего	100	1245124	100	1551440

Избирательным правом на парламентских выборах обладают граждане Латвии с 18-летнего возраста. С 2014 года гражданство и возрастной ценз являются единственными условиями, ограничивающими право жителей участвовать в парламентских выборах. Условия в ходе времени изменились. Например, до 2003 года права принять участие в выборах в Сейм не имели подозреваемые, а также обвиняемые и подсудимые лица, к которым в качестве меры пресечения избрано заключение. До 2009 года не имели право голосовать лица, отбывающие наказание в местах лишения свободы, а до 2014 года – также лица, решением суда, признанные недееспособными.

Количество избирателей в Латвии за 25 лет выросло с 1,2 млн. на первых выборах после восстановления независимости до 1,5 млн. граждан, обладающих правом голоса, на выборах 2014 года. Причиной роста числа избирателей является как наблюдавшийся в начале 90-х годов рост рождаемости, так и постепенное принятие гражданства Латвии частью неграждан.

В то же время активность избирателей в Латвии, как и в большинстве стран Европы, имеет тенденцию к уменьшению. Самой высокой активностью избирателей в Латвии была на первых после восстановления независимости парламентских выборах 1993 года, а самой низкой – на последних выборах в парламент в 2014 году.

Социологи признают, что тенденция к неучастию в выборах вызвана отчужденностью избирателей от процессов принятия решений, нежеланием политиков считаться с общественным мнением, и широко распространенное в обществе мнение, что политики больше заботятся об удовлетворении своих личных или экономических интересов, чем о нуждах общества. Кроме того, в последнее десятилетие на показатели активности избирателей могла оказать влияние значительная эмиграция граждан Латвии за границу, в результате чего, с уменьшением связи с Латвией, уменьшилась и мотивация граждан участвовать в выборах.

В социологических опросах в Латвии избиратели в качестве наиболее важными причинами неучастия в выборах называют недоверие к политическим партиям и их обещаниям, неспособность принять решение, за кого голосовать, а также мнение, что участие в выборах является бессмысленным, т.к. все равно ничего не меняется. В то же время главными аргументами в пользу участия являются гражданская ответственность, желание поддержать определенную партию и надежда на лучшее будущее.

Списки кандидатов в депутаты на парламентские выборы могут вносить зарегистрированные партии и объединения партий, баллотироваться имеют право граждане Латвии, достигшие возраста 21 года. В то же время в Сейм не могут быть избраны лица, над которыми суд установил попечительство, которые отбывают наказание в местах лишения свободы; которые имеют судимость за преднамеренное преступное деяние и судимость которых не снята, которые во время совершения преступления находились в невменяемом состоянии, состоянии ограниченной вменяемости, или же после совершения преступного деяния заболели психическим расстройством, лишившим их возможности осознавать свои действия или управлять ими.

Со времен восстановления независимости на выборах по-прежнему действует запрет баллотироваться на выборах для штатных сотрудников служб безопасности иностранных государств, лиц, являвшихся штатными сотрудниками служб государственной безопасности бывшего Советского Союза, а также для лиц, которые после 13 января 1991 года действовали в отдельных организациях, связанных с советским режимом.

До 2002 года, чтобы выставить свою кандидатуру на выборах, кандидаты в депутаты должны были также предъявить документ о знании государственного языка на высшую категорию знания государственного языка. В свою очередь с 2009 года действует новое ограничение – если лицо было судимо с запрещением выставлять свою кандидатуру на выборах в Сейм, Европейский Парламент и местных выборах, оно не может быть заявлено кандидатом в депутаты Сейма.

Основным видом голосования в Латвии является голосование на избирательном участке. Избирательные участки создаются также и за

Таблица 2. Активность избирателей в Латвии в 1993 – 2014 г.

Сейм	Активность избирателей (%)
5-й Сейм, 1993 г.	89,9
6-й Сейм, 1995 г.	71,9
7-й Сейм, 1998 г.	71,9
8-й Сейм, 2002 г.	71,36
9-й Сейм, 2006 г.	60,98
10-й Сейм, 2010 г.	63,12
11-й Сейм, 2011 г.	59,45
12-й Сейм, 2014 г.	58,85

границей – в дипломатических и консульских представительствах Латвийской Республики, а также могут быть размещены в других приемлемых для голосования помещениях.

Другими возможными видами голосования в Латвии являются голосование по месту нахождения избирателя, голосование по почте и предварительное голосование. Кроме того, порядок голосования предусматривает возможность организации голосования на кораблях, плавающих под латвийским флагом, а также для военнослужащих, несущих службу в международных операциях за рубежом.

Возможность проголосовать по месту нахождения имеют право использовать избиратели, которые по состоянию здоровья не могут явиться в помещения для голосования. С 2009 года голосование по месту нахождения организуется также для избирателей в местах заключения. Подать заявление о голосовании по почте могут избиратели, находящиеся во время выборов за рубежом.

На парламентских выборах 2014 года избиратели первый раз могли проголосовать также за три дня до дня выборов, оставив голос на хранение. Из 953 избирательных участков голос на хранение можно было оставить на 61 участке в 39 самоуправлениях, в которых имелось по меньшей мере 7500 избирателей.

На парламентских выборах в Латвии не используются заранее составленные списки избирателей. В день выборов избиратели могут голосовать на любом избирательном участке, открытом в Латвии или за рубежом. Чтобы обеспечить принцип “один избиратель – один голос”, в паспорте избирателя делается отметка об участии в выборах. В то же время электронный реестр избирателей в Латвии применяется на выборах в Европейский Парламент и местных выборах.

На выборах в Латвии используются внутренне изменяемые кандидатские списки – для каждого списка кандидатов готовятся отдельные бюллетени, в которые избиратель может внести определенные изменения. Для голосования избиратель из всех бюллетеней выбирает один - со списком партии, за которую голосует. В нем избиратель может вычеркнуть имена кандидатов, которых он не поддерживает, или знаком “+” отметить кандидатов, которых он особенно поддерживает. После этого бюллетень помещает в специальный избирательный конверт. В Латвии именно избирательный конверт, а не бюллетень, является документом строгого учета. Во время подсчета голосов учитываются только такой бюллетень, который в избирательной урне находится в проштампованном избирательном конверте.

Возможность делать отметки в избирательном бюллетене в Латвии среди избирателей популярна, и на последних выборах в Сейм 62 процента действительных бюллетеней содержали отметки.

Для подсчета голосов в Латвии применяется система Сент-Лаг (Saint-Lague) – метод подсчета, при котором число голосов, поданное за каждый список на каждом избирательном округе, делят на целые нечетные числа (1, 3, 5, 7 и т.д.). В распределении мест в парламенте или местном самоуправлении участвуют те списки кандидатов, которые получили как минимум пять процентов от общего числа поданных голосов по стране. После этого все полученные деления по всем спискам кандидатов, заявленным в одном избирательном округе, нумеруют в общем убывающем порядке. Депутатские места получают списки кандидатов, которым соответствуют наибольшие результаты деления.



Далее кандидатов, заявленных в каждом списке кандидатов, ранжируют в соответствии с количеством полученных голосов. Число голосов, отданных за кандидатов, определяют из числа действительных избирательных бюллетеней, отданных за список кандидатов, отнимая количество избирательных бюллетеней, в которых соответствующий кандидат был вычеркнут, и прибавляя число тех избирательных бюллетеней, в которых данному кандидату была поставлена отметка “+”.

До сих пор наибольшее число поданных списков кандидатов было на выборах 1993 года – 23 списка. 8 из них получили более 4 % от общего количества голосов и таким образом получили места в парламенте. Это были единственные выборы, на которых для прохождения в парламент спискам было необходимо преодолеть 4 % барьер. На следующих выборах этот порог был повышен до 5 %.

Наибольшее число прошедших в парламент списков (9) до сих пор было на выборах 1995 года, а меньше всего списков – 5 – были представлены в 10-м и 11-м Сеймах. Самое большое количество кандидатов в депутаты было зарегистрировано на парламентских выборах 2010 и 2014 годов. Возможно, такая тенденция была вызвана поправками к Закону о выборах в Сейм, одобренными накануне выборов. Было установлено, что один и тот же кандидат не может выставлять свою кандидатуру более чем в одном избирательном округе. Целью этих поправок было искоренить так называемый принцип “локомотива”, когда лидеры списка кандидатов баллотировались в каждом избирательном округе, избирались в одном из них, а в других округах депутатские мандаты получали неизвестные избирателям кандидаты.

Президента государства в Латвии избирает Сейм. Заседание Сейма, на котором избирается Президент, должно быть созвано не ранее 40 дней и не позднее 30 дней до истечения срока полномочий действующего Президента страны.

Президентом может быть гражданин Латвии, который на день выборов достиг сорокалетия и не имеет гражданство другого государства. Должность

Таблица 3. Статистика о зарегистрированных на выборах в Сейм списках кандидатов, кандидатах и представительстве в парламенте

Выборы	Число зарегистрированных списков кандидатов	Число зарегистрированных кандидатов	Количество кандидатов на одно депутатское место в парламенте	Среднее количество кандидатов в одном списке	Число списков, прошедших в парламент
5-й Сейм, 1993 г.	23	879	9	38	8
6-й Сейм, 1995 г.	19	1007	10	53	9
7-й Сейм, 1998 г.	21	1081	11	52	6
8-й Сейм, 2002 г.	20	1019	10	51	6
9-й Сейм, 2006 г.	19	1024	10	54	7
10-й Сейм, 2010 г.	13	1234	12	95	5
11-й Сейм, 2011 г.	13	1092	11	84	5
12-й Сейм, 2014 г.	13	1156	12	89	6

президента не совместима с другими должностями. Президентом избирают тайным голосованием, не менее 51 голосом - большинством парламента. Президента избирают на четыре года, но не более восемь лет под ряд. Право предоставления кандидатур имеет члены парламента. Кандидатуры должны быть поданы в письменном виде не ранее чем за 50 дней и не позднее чем за 45 дней до окончания срока полномочий действующего президента.

2. Стабильность избирательного законодательства

В становление современной избирательной системы свой вклад внесли все созывы парламента. Одним из наиболее значительных был вклад Верховного Совета в начале 1990-х годов. Именно этот парламент создал рабочую группу, задачей которой была пересмотреть Закон о выборах в Сейм 1922 года для организации первых демократических выборов после восстановления независимости. В октябре 1992 года Верховный Совет принял закон “О выборах в 5-й Сейм”, который, по сути был несколько измененным и дополненным законом о выборах 1922 года.

По сравнению с законом 1922 года, новый закон о выборах в Сейм имел несколько существенных изменений. Был введен 4 % барьер, метод Д’Ондта

для определения результатов выборов был заменен методом Сент-Лаг, были отменены внешне изменяемые списки кандидатов, которые позволяли избирателям вписывать в бюллетень кандидатов из других списков, возрастной ценз избирателя снижен с 21 года до 18 лет, гражданам Латвии, зарегистрированным за границей, была дана возможность участия в выборах по почте, а также введен запрет на участие в выборах лиц, сотрудничавших со службами безопасности, разведки или контрразведки других государств.

Следующие существенные изменения в порядке проведения парламентских выборов произошли в 1995 году, когда вступил в силу новый Закон о выборах в Сейм. Наиболее важные изменения относятся к подаче списков кандидатов. Если прежде для подачи списка были необходимы 100 подписей избирателей, то новая редакция закона определяла, что списки кандидатов на парламентские выборы могут вносить только партии и объединения партий, зарегистрированные в законном порядке, или несколько зарегистрированных партий вместе, не регистрируя объединение. В этом законе был также определен порядок, согласно которому Центральная избирательная комиссия вправе вычеркивать из списка кандидатов, не отвечающих требованиям закона. Барьер, который необходимо преодолеть, чтобы получить право участвовать в распределении мандатов, был увеличен с 4 до 5 процентов.

В действующий в настоящее время Закон о выборах в Сейм со времени его принятия в 1995 году поправки вносились 18 раз. Хотя среди них много уточнений технического характера, отдельные были значительными. Кроме того, стоит отметить, что в Латвии парламент поправки к избирательным законам в окончательном чтении принимает в основном в год выборов и редки те случаи, когда поправки принимались раньше.

В Закон о выборах в Сейм поправки вносились накануне каждых выборов, за исключением досрочных выборов в Сейм в 2011 году.

Поправках к Закону о выборах в Сейм перед выборами 1998 года предусматривали увеличение срока полномочий парламента с трех до четырех лет, выборы должны были происходить не в два, а в один день, и установлен запрет вносить списки кандидатов незарегистрированным объединениям партий.

Не столь значительные изменения произошли в законе о выборах в парламент перед выборами 2002 года. Из закона было вычеркнуто требование к кандидатам в депутаты представить удостоверение о владении государственным языком, а также уточнены технические моменты порядка подсчета результатов голосования. Уже после парламентских выборов 2002 года Конституционный суд признал необоснованным и отменил запрет на участие в выборах лицам, состоящим на подозрении, обвиняемым или осужденным, если к ним в качестве меры пресечения применено заключение.

В свою очередь наиболее значительные поправки к закону накануне парламентских выборов 2006 года уточняли порядок, в котором могут быть обжалованы решения Центральной избирательной комиссии или местных избирательных комиссий, особое внимание уделяя порядку обжалования результатов выборов. Также были уточнены условия и сроки, в какие в суде может быть обжаловано решение Центральной избирательной комиссии о регистрации списка кандидатов или вычеркивании кандидата из списка. Также было установлено, что в случаях, когда вступает в силу обвинительный приговор в уголовном деле о нарушении избирательных прав, обязанностью Центральной избирательной комиссии является оценить, имело ли данное

нарушение влияние на распределение мандатов на соответствующих выборах и в случае необходимости перераспределить мандаты.

Изменения в Законе о выборах в Сейм перед парламентскими выборами 2010 года устанавливали, что в дальнейшем один и тот же кандидат в депутаты может быть заявлен только в одном списке кандидатов в одном избирательном округе. Кроме того, было установлено, что списки кандидатов в обязательном порядке должны быть подготовлены не только в бумажном, но и в электронном виде, а также было изменено время работы участков – на этот раз оно было сокращено на два часа.

Накануне парламентских выборов 2010 года существенные изменения коснулись также законов, регулирующих условия предвыборной агитации. На выборах 10-го Сейма впервые действовал принцип, согласно которому в день выборов и в предшествующий ему день было запрещено размещение материалов предвыборной агитации в средствах массовой информации, интернете, а также в государственных учреждениях, учреждениях самоуправления и хозяйственных обществах, где более 50% долей капитала принадлежит государству или самоуправлению.

Наиболее значительные поправки перед парламентскими выборами 2014 года предусматривали отмену запрета на голосование для лиц, которые в установленном законом порядке признаны недееспособными, введение нового дополнительного вида голосования – подачу голоса на хранение в течение трех дней до дня выборов. Также было установлено, что залоговая сумма в дальнейшем возвращается тем спискам кандидатов в депутаты одного названия, которые на выборах получили два или более процентов от количества поданных действительных голосов. Прежде залоговая сумма возвращалась, если список кандидатов преодолевал 5% барьер, необходимый для прохождения в Сейм. Кроме того, было уточнено, что военнослужащие и участники отрядов самообороны, несущие службу в международных операциях, могут принять участие в выборах в районе соответствующей международной операции.

В свою очередь, чтобы обеспечить избирательные права граждан Латвии, имеющих только удостоверение личности, но не имеющих паспорта, парламент накануне выборов в 12-й Сейм принял особые Переходные положения. Они предусматривали, что избиратели, в распоряжении которых имеется только удостоверение личности, но не имеются паспорта, могут принять участие в выборах, если вместе с удостоверением личности предъявят особое удостоверение избирателя (в котором, в место паспорта, будет сделана отметка об участии в выборах). Необходимость в таком решении возникла в связи с тем, что с 2012 года в Латвии паспорт и удостоверение личности являются равноценными документами, удостоверяющими личность. В то же время предложение об использовании регистра избирателей на выборах в Сейм парламент повторно отклонил в 2013 году.

3. Избирательные комиссии

Центральная избирательная комиссия является независимым и действующим на постоянной основе органом государственного управления, деятельность которой регулирует Закон о Центральной избирательной комиссии, Конституция и законы о выборах. В состав Центральной избирательной комиссии входит девять членов, из которых Председателя и семь членов избирает парламент, а еще одного члена из числа судей –

Верховный суд. Традиционно для работы в Центральной избирательной комиссии выдвигают представителей всех партий и партийных объединений, входящих в парламент, в том числе и из оппозиции.

Срок полномочий Центральной избирательной комиссии четыре года, и очередные выборы ее состава должны происходить в течение шести месяцев после первого заседания вновь избранного парламента.

Первая Центральная избирательная комиссия после восстановления государственной независимости Латвии была создана в 1992 году. Всего за 25 лет Центральная избирательная комиссия была избрана девять раз.

Член Центральной избирательной комиссии не может быть одновременно членом другой избирательной комиссии. Если член Центральной избирательной комиссии заявлен кандидатом в депутаты на выборах в Сейм, Европейский Парламент или на местных выборах, его деятельность в комиссии прекращается с момента, когда в избирательную комиссию подан соответствующий список кандидатов.

Члены Центральной избирательной комиссии во время исполнения своих обязанностей освобождаются от обязанностей на своем рабочем месте с сохранением за ними должности или места работы. Центральная избирательная комиссия принимает решения открытым голосованием. Решение считается принятым, если за него проголосовало по меньшей мере пять членов комиссии.

Техническое обеспечение подготовки выборов и референдумов осуществляют работники Центральной избирательной комиссии. Также три члена Центральной Избирательной комиссии – председатель, заместитель председателя и секретарь являются государственными должностными лицами, основным местом работы которых является Центральная избирательная комиссия.

В Латвии в Центральной избирательной комиссии имеется четыре отдела – Юридический, Финансовый, Информационный и Отдел делопроизводства. Во время подготовки выборов для осуществления всех предусмотренных законом функций Центральная избирательная комиссия использует возможности, предоставляемые сторонними исполнителями. Это в течение 25 лет, с развитием информационных технологий и ростом спроса общества на качественные услуги, позволило существенно не увеличивать количество постоянно занятых в Центральной избирательной комиссии специалистов.

Основные обязанности Центральной избирательной комиссии заключаются в обеспечении единообразного и правильного применения избирательных законов, координировании работы местных избирательных комиссий, принятии решений, издании постановлений и разработке инструкций, регулирующих подготовку и ход выборов и референдумов, распределении местным избирательным комиссиям государственного финансирования, организации обучения избирательных комиссий, рассмотрении жалоб на ход выборов и референдумов, отмене незаконных решений местных избирательных комиссий, обработке результатов выборов и референдумов, информировании и просвещении избирателей относительно порядка выборов, референдумов и инициирования законов, а также разработке предложений для совершенствования избирательного законодательства.

Кроме обучения местных избирательных комиссий, информирования и просвещения избирателей, Центральная избирательная комиссия, начиная с



Арнис Цимдарс, Председатель Центральной избирательной комиссии Латвии

1998 года проводит лекции для подателей списков кандидатов, а с 2010 года предлагает пройти интерактивный учебный курс в интернете также местным наблюдателям за выборами и другим заинтересованным лицам.

Во время выборов Центральная избирательная комиссия сотрудничает со 119 избирательными комиссиями местных самоуправлений и консультирует более тысячи участковых избирательных комиссий. В то же время создание избирательных комиссий в Латвии является децентрализованным. Избирательные комиссии местных самоуправлений избираются думами самоуправлений, в свою очередь участковые комиссии назначаются избирательной комиссией соответствующего самоуправления.

В обязанности Центральной избирательной комиссии входит также методическое руководство и надзор за Реестром избирателей, в то время как Реестр избирателей поддерживает и обрабатывает включенные в него данные находящиеся в ведении Министерства внутренних дел Управление по делам гражданства и миграции, отвечающее также за Реестр жителей.

Кроме того, стоит отметить, что в обязанности Центральной избирательной комиссии не входит надзор за предвыборной агитацией и финансированием партий. Эта область выборов в Латвии находится в ведении Бюро по предотвращению и борьбе с коррупцией. Таким образом Центральная избирательная комиссия до сих пор не была втянута в бесплодные споры с партиями о нарушениях размещения предвыборной агитации и назначаемых партиям штрафах. Это способствовало большему доверию общества к выборам и помогла Центральной избирательной комиссии стать одним из тех государственных учреждений, которым общество доверяет больше всего.

4. Меры по обеспечению свободных и честных выборов

Одной из предпосылок свободных и демократических выборов являются не только равные и честные условия выдвижения кандидатур и голосования, но и упорядоченная избирательная среда, которую характеризует порядок финансирования партий и ограничение предвыборной агитации, а также возможность списков кандидатов и кандидатов в депутаты отстаивать свои права в суде и возможность оспорить нечестные или ошибочные результаты выборов.

Для регулирования финансирования партий в 1995 году был разработан и принят Закон о финансировании политических организаций (партий). Он предусматривает ряд источников финансирования политических организаций: членские и вступительные взносы, пожертвования физических лиц, доходы от хозяйственной деятельности партий, дивиденды, которые приносят вклады в паевые общества и другие законные источники. В 2004 году в данный закон были включены условия, ограничивающие предвыборные расходы партий. Было установлено, что предвыборные расходы каждого списка кандидатов, зарегистрированного на выборах в Сейм, не должны превышать 0,20 лата (0,28 евро) в расчете на каждого избирателя на предыдущих выборах в Сейм.

В 2010 году парламент поддержал поправки к Закону о финансировании политических организаций (партий), предусматривающие введение частичного финансирования из государственного бюджета. Было установлено, что государственное финансирование могут получить партии, набравшие более двух процентов голосов избирателей на предыдущих выборах в Сейм. Объем государственного финансирования, полагающийся политическим партиям, составляет 0,50 лата (0,71 евро) за каждый полученный на выборах голос.

Закон также предусматривает, что финансирование из государственного бюджета не будет присвоено тем партиям, которые превысят дозволенный объем предвыборных расходов или в годовом отчете или декларации предвыборных доходов и расходов которых не будут указаны сделки, превышающие 100 минимальных месячных заработных плат.

Присвоенное государственное финансирование партии имеют право расходовать на определенные цели – аренду помещений, коммунальные услуги, услуги связи и интернета, заработные платы, услуги присяжного ревидора, исследовательские работы, опросы, консультации, организацию предусмотренных для избирателей образовательных мероприятий, в том числе семинаров, благотворительные мероприятия, издание книг и информационных материалов, а также политическую агитацию. Если партия государственное финансирование израсходует для других целей, то незаконно использованные государственные финансовые средства партия должна в течение 30 дней перечислить в государственный бюджет.

В действующем в настоящее время Законе о финансировании политических организаций (партий) названы и другие дозволенные источники финансирования партий. Кроме присвоенного государственного финансирования партии в Латвии могут финансироваться за счет членских и вступительных взносов, пожертвований физических лиц, доходов от хозяйственной деятельности партий и других источников, не запрещаемых законом.

В то же время партиям запрещено принимать анонимные пожертвования от третьих лиц, физическим лицам запрещено финансировать партии из

дарений и займов со стороны других лиц, а также не разрешено финансировать партии при посредничестве третьих лиц. Партии имеют право принимать пожертвования только от граждан Латвии и неграждан Латвии, причем пожертвование физического лица партии не должно превышать за календарный год 50 минимальных месячных заработных плат.

Также партии не имеют права финансировать лица, осужденные с запретом выставлять свою кандидатуру на выборах в Сейм, Европейский Парламент или местных выборах. Партии не имеют права получать ссуды. Также общий объем вступительного взноса, членского взноса и пожертвований члена партии одной политической организации за календарный год не должен превышать 50 минимальных месячных заработных плат.

Кроме того, был изменен порядок подсчета размера средств, которые партия имеет право израсходовать на предвыборные нужды. Теперь в законе не указывается некая постоянная сумма на одного избирателя, а размер предвыборных расходов подсчитывается с применением определенного коэффициента, исходя из опубликованной Центральным статистическим управлением средней по стране месячной брутто заработной платы позапрошлого года на каждого избирателя на предыдущих выборах в Сейм.

Учреждением, контролирующим финансирование политических партий и присвоение средств из государственного бюджета, является Бюро по предотвращению и борьбе с коррупцией. К тому же в Латвии это Бюро имеет и право проверить законность каждого пожертвования. Закон определяет, что финансовая и хозяйственная деятельность партий является публично доступной. Партии должны подать в Бюро по предотвращению и борьбе с коррупцией как годовой отчет, так и декларацию о предвыборных доходах и расходах. В данной декларации должны быть указаны все доходы и расходы, возникшие у партии в период предвыборной агитации, которая в Латвии длится со 120-го дня до выборов до дня выборов.

В свою очередь каждое лицо имеет право обратиться в Бюро по предотвращению и борьбе с коррупцией или в соответствующую партию и ознакомиться с годовыми отчетами и декларациями партии. Также, не позднее чем за 10 дней после получения годового отчета или декларации предвыборных доходов и расходов Бюро по предотвращению и борьбе с коррупцией должна опубликовать имеющуюся в данных документах информацию на своей домашней странице в интернете и официальном государственном издании "*Latvijas Vēstnesis*".

За неисполнение условий, указанных в Законе о финансировании политических организаций (партий), предусмотрены меры, начиная от административного наказания и перечисления в госбюджет незаконно полученных средств до приостановки или прекращения деятельности партии в судебном порядке. Правом наказания, в законе установленном порядке, обладает начальник Бюро по борьбе и предотвращению коррупции, а партии имеет право его решение обжаловать в суде.

Также регулирование предвыборной агитации в Латвии за 25 лет претерпело существенные изменения. До 2006 года важнейшими ограничениями был запрет агитации на избирательных участках и возле участков, запрет размещения рекламы в государственных учреждениях предприятиях и учреждениях и предприятиях самоуправления, а также принцип равенства при размещении рекламы в масс-медиа и использовании государственных помещений и помещений самоуправления для мероприятий

предвыборной агитации. В свою очередь для рекламных кампаний партий особых ограничений не было. Более того – до 2005 года, когда вступили в силу поправки к Закону о финансировании политических организаций (партий), устанавливающие потолок расходов на предвыборные кампании партий, на предвыборную рекламу партии могли тратить столько средств, сколько могли привлечь и считали необходимым.

Это создавало ситуацию, когда от выборов к выборам предвыборные расходы партий росли. В то же время средства массовой информации, особенно телевидение, были наводнены политической рекламой, которая нередко отображала кандидатов как товар и очерняла конкурентов, одновременно мало отражая дела, задуманные списками кандидатов и кандидатами в депутаты после выборов. Также в это время увеличилось количество случаев скрытой предвыборной агитации в средствах массовой информации.

В результате податели четырех списков кандидатов использовали предусмотренную Законом о выборах в Сейм возможность и оспорили в суде результаты выборов в 9-й Сейм в 2006 году. Податели списков свой иск основывали не на существенных нарушениях в работе избирательных комиссий, которые могли бы повлиять на исход выборов, а на то, что выборы в 9-й Сейм не были демократическими в связи с рекламой третьих сторон – нескольких негосударственных организаций – в которых выражалась поддержка нескольким победившим на выборах партиям и партийным объединениям. Рассмотрев обстоятельства дела, Сенат Верховного Суда отказал в просьбе отменить результаты выборов в 9-й Сейм. Однако одновременно суд принял промежуточное решение, адресованное Кабинету министров, в котором было указано на необходимость создания в Латвии ясного и недвусмысленного механизма контроля предвыборной кампании, чтобы обеспечить соблюдение установленных Конституцией принципов.

С целью ограничения предвыборной агитации и установления более равных условий для всех участников выборов в 2009 году парламент утвердил несколько существенных условий по ограничению предвыборной рекламы. Важнейшие из них предусматривали запрет размещения материалов предвыборной агитации на телевидении, радио, в общественных местах, изданиях прессы и интернете в день выборов и за день до выборов, а также было определено, что в день выборов до закрытия участков по радио и телевидению запрещается освещать результаты общественного мнения о популярности партий или отдельных депутатов.

Также было разработано и вступило в силу правовое регулирование агитации со стороны третьих лиц и установлено, что вещательные компании договора о присвоении эфирного времени для предвыборной агитации партий могут заключать только непосредственно, в то же время масс медиа должны информировать Бюро по предотвращению и борьбе с коррупцией о ценах и размещении рекламы. Поправки также предусматривали, что Бюро по предотвращению и борьбе с коррупцией может прервать оплаченную партией предвыборную агитацию, если откроется, что превышен установленный законом дозволенный размер расходов.

Следующие важнейшие мероприятия по усовершенствованию области предвыборной агитации были проведены в 2012 году, когда был разработан и принят действующий в настоящее время Закон о предвыборной агитации. В данном законе объединены наиболее существенные положения из предыдущих законов о предвыборной агитации, а также включены несколько

существенных новых положений. Например, запрет 30 дней до выборов размещать политическую рекламу на телевидении, вместо этого присвоив финансирование для передач предвыборных дискуссий в рамках общественного заказа. Также в новый закон включены несколько положений с целью ограничения использования административного ресурса в предвыборной агитации, предусмотрев, что в случае нарушения виновное должностное лицо должно будет возместить государству все причиненные потери.



Право обжалования решений избирательных комиссий о регистрации списков кандидатов и утверждении результатов выборов в Латвии закреплено в избирательных законах. Например, в Законе о выборах в Сейм установлено, что решение Центральной избирательной комиссии о регистрации списка кандидатов или отказе в регистрации списка кандидатов, а также о вычеркивании заявленного кандидата из списка кандидатов может быть обжаловано в Административном областном суде в течение трех рабочих дней со дня принятия решения. В свою очередь решение Центральной избирательной комиссии об утверждении результатов выборов может быть обжаловано в Департаменте административных дел Верховного суда в течение трех дней со дня принятия решения.

Податели списков кандидатов в Латвии имеют право ознакомиться также с протоколом подсчета голосов избирательного участка и в течение трех рабочих дней после утверждения включенных в протокол результатов выборов обжаловать его в Центральной избирательной комиссии. Центральная избирательная комиссия должна рассмотреть заявление и принять решение в течение трех дней. В свою очередь решение Центральной избирательной комиссии в течение трех рабочих дней также возможно обжаловать в Департаменте административных дел Верховного суда.

Кроме того, Закон о выборах в Сейм предусматривает привлечение к ответственности лиц, которые с помощью насилия, обмана, угроз, подкупа или другим противозаконным способом препятствовали участию граждан в выборах или проведению агитации, предоставили о себе заведомо ложные сведения или подделывали избирательные документы, преднамеренно

неправильно подсчитывали голоса, не соблюдали тайну голосования. Обязанность Центральной избирательной комиссии в течение пяти дней оценить, оказало ли данное нарушение влияние на распределение мандатов, и принять одно из следующих решений – перераспределить или не перераспределять мандаты между кандидатами, зарегистрированными на соответствующих выборах. Также и данное решение Центральной избирательной комиссии может быть обжаловано в Департаменте административных дел Верховного суда.

Заключительное замечание

Оглядываясь на пройденные 25 лет, следует сделать вывод, что проделано многое, чтобы выборы и избирательная среда в Латвии стали более равными, честными и правовыми. Однако, думается, что работа по совершенствованию избирательной системы никогда не закончится, и избирательная система должна развиваться в ногу со временем.

Каждый житель Латвии знает сказание о том, готова ли Рига. Оно повествует, что веками в Риге время от времени появляется некий одетый в черное господин, который интересуется о будущем города и задает первому встречному рижанину простой вопрос “Готова ли уже Рига?”. Он ждет ответа, что Рига уже готова, и как только такой ответ прозвучит, город утонет в водах Даугавы. Но мудрые рижане знают – отвечать следует, что Рига никогда не будет готова. Также и с избирательной системой – всегда будут области, которые надо пересматривать, усовершенствовать и развивать.



Вступительное слово

Весьма символично, что основание Ассоциации организаторов выборов стран Центральной и Восточной Европы (АОВСЕ) тесно связано с восстановлением независимости Литовской Республики. В 2016 г. АОВСЕ исполняется двадцать пять лет, а Литовская Республика празднует двадцать пятую годовщину восстановления независимости. Только после восстановления независимости стало возможным *де-юре* и *де-факто* организовать в Литовской Республике выборы на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права путем тайного голосования.

Тем не менее, первые свободные и демократические выборы с момента окончания Второй мировой войны были организованы 24 февраля 1990, еще в период оккупации Литвы Союзом Советских Социалистических Республик (СССР). Впервые в истории Литвы ее парламент – Верховный Совет Литовской Советской Социалистической Республики (лит. *Lietuvos TSR Aukščiausioji Taryba*) – был избран на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права путем тайного голосования. На этих выборах количество кандидатов в депутаты превышало количество мест в Парламенте. Такого никогда не было в период оккупации СССР. Однако выборы были организованы согласно избирательному праву СССР. В день голосования на территории Литвы все еще дислоцировались Вооруженные Силы СССР. Люди, в подавляющем большинстве, проголосовали за кандидатов, выдвинутых «Саюдисом» (лит. *Sąjūdis*) – общественно-политическим движением, которое боролось за независимость Литвы, несмотря на то, что сама организация не была оформлена как политическая партия. В результате выборов было сформировано первое послевоенное некоммунистическое правительство. Если применить к тем выборам наши современные стандарты демократии, то получилась бы масса критики. Однако это были первые выборы, основанные на демократических принципах и учитывающие политическую обстановку.

На первом же заседании, которое состоялось 11 марта 1990 г., Верховный Совет Литовской Советской Социалистической Республики избрал председателя, сменил свое название на Верховный Совет Литовской Республики и принял Акт о восстановлении независимого Литовского государства.

К сожалению, пропорциональная избирательная система не отвечала требованиям. Избиратели не были удовлетворены пропастью, отделявшую их от политиков высокого уровня и прочих должностных лиц, которые использовали свое влияние, чтобы попасть в проходную часть списка. Учитывая эти обстоятельства, было принято решение использовать смешанную избирательную систему, сочетая пропорциональную систему с

* Главный специалист Отдела информационных технологий Центральной избирательной комиссии Литовской Республики. Контактные данные: телефон +370 5 239 6982, e-mail: kristina.ivanauskaite-pettinari@vrk.lt и kristina.ivanauskaite@gmail.com.

мажоритарной. После парламентских выборов законодатели решили внести поправки в избирательное право. В новом Законе Литовской Республики «О выборах в Сейм» (1992 г.)¹ устанавливалась смешанная избирательная система (70 депутатов избирались по пропорциональной системе по партийным спискам и 71 депутат – по мажоритарной системе в одномандатных округах). Параллельно предлагалось оставить пропорциональную избирательную систему для выбора всех депутатов (как в Эстонии, Латвии и Польше), но политическая воля Парламента оказалась иной. В новом избирательном праве отказались от переносных урн для голосования. Взамен устанавливался механизм голосования с помощью так называемых «двойных конвертов». В новом законе о выборах в Сейм кандидатам в депутаты в период предвыборной кампании предоставлялась возможность выступать на национальном телевидении и радио.

Были также дебаты о необходимости разрешить альтернативные способы голосования. Итогом обсуждения стало принятие поправок, предоставлявших избирателям большой выбор альтернативных способов голосования (досрочное голосование, голосование по почте, голосование на судах, находящихся в море, голосование за границей). Согласно новому регулированию, избирателям разрешалось осуществлять голосование до назначенного дня выбора в муниципальных зданиях, находясь дома, в стационаре медицинских учреждениях, в исправительных учреждениях, морякам на судах в море и военнослужащим в составе военных миссий и в местах выполнения боевых задач.

В целях подготовки к парламентским выборам 23 июля 1992 г. впервые после восстановления независимости учреждалась Центральная избирательная комиссия Литовской Республики (ЦИК).² При этом в состав Центральной избирательной комиссии делегировались представители от различных политических сил с тем расчетом, чтобы ни одна из этих сил не могла иметь большинства, достаточного для принятия единоличного решения. К сожалению, на практике оказалось, что контроль над ЦИК получила одна политическая сила. В избирательных комиссиях всех уровней на парламентских выборах, назначенных на 25 октября 1992 г., на должностях председателей не было ни одного представителя оппозиции.

На последовавших выборах в Парламент (*Сейм*, который пришел на смену Верховному Совету), получили мандат 141 депутат. Из них 70 были избраны по партийным спискам на основе пропорциональной системы, 71 – по одномандатным округам. Первый этап выборов проходил одновременно с *референдумом* по принятию новой конституции. Конституция Литовской Республики была принята на *референдуме* 25 октября 1992 г. (далее «Конституция»), которой также устанавливались базовые принципы демократических выборов.

Выборам 1992 года можно дать критическую оценку из-за недостаточного уважения демократических принципов. Тем не менее, в Парламенте было больше свободных мест, нежели кандидатов в списках политических партий. Более того, в период избирательной кампании отмечались нарушения, которые носили массовый характер. По одному из

¹ Закон Литовской Республики «О выборах в Сейм». *Официальный вестник*. 9 июля, 1992 г., № I-2721.

² Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos nutarimas „Dėl Vyriausiosios rinkimų komisijos”. *Официальный вестник*. 1992, № 23-672.

случаев нарушения избирательного права было вынесено решение Верховного Суда Литвы. Разбирательство касалось деятельности трех окружных избирательных комиссий, которые подтасовали результаты голосования в пользу одной из партий. ЦИК проиграла дело в суде и практически не смогла больше функционировать. К сожалению, она также утратила доверие общества.

Учитывая политическую ситуацию, Президент Литовской Республики сформировал новую *Президентскую избирательную комиссию*, опять же основываясь на принципе того, что ни одна из политических сил не должна доминировать в этом органе. В итоге 24 февраля 1993 г. состоялись президентские выборы, которые были признаны успешными.

20 октября 1996 г. прошли очередные выборы в Сейм. Одним из значимых новшеств этих выборов стало введение системы рейтинга кандидатов в партийных списках путем постановки плюсов или минусов напротив их фамилий. Итоговый порядок расположения кандидатов устанавливался по их рейтингу, то есть по количеству набранных очков. Первой в списке шла фамилия кандидата с самым высоким рейтингом. В случае если одинаковый рейтинг получали сразу несколько кандидатов, в списке относительно друг друга они оставались на своих исходных позициях. При этом составление рейтингов было делом добровольным, и политические партии должны были определиться самостоятельно. Однако отметим, что тем партиям, которые не дали разрешение на составление рейтинга своих кандидатов, так и не удалось преодолеть проходной барьер. Для облегчения процедуры подсчета голосов на выборах 1996 года использовались сканирующие устройства.

Окончательные результаты выборов показали, что порядок кандидатов в партийных списках в целом соответствовал их поддержке избирателями. Лишь немногие кандидаты смогли улучшить или, наоборот, ухудшили свой рейтинг в результате выборов. В дальнейшем составление рейтинга кандидатов по партийным спискам стало обязательным требованием. Эти изменения позволили повысить ценность голоса каждого избирателя. В 2000 г. в систему выставления рейтинга кандидатов избирателями были внесены изменения. В итоге порядок кандидатов в партийных списках перестал влиять на окончательные результаты выборов.

До 1997 г. в соответствии с избирательным законодательством от политических партий после выборов в обязательном порядке требовалось указывать их расходы на предвыборную кампанию. Законодательством также устанавливался максимальный размер расходов на эти цели, но отсутствовало требование раскрывать источники финансирования. В 1997 г. перед парламентскими выборами вступил в силу закон «О финансировании и контроле за финансированием политических кампаний».³ Согласно данному закону функция учета финансовых поступлений политических партий передавалась от Министерства юстиции Литовской Республики в ЦИК. Законом требовалась регистрация и раскрытие всех пожертвований, а также указание всех доходов и расходов, связанных с политической кампанией. Размер отдельных пожертвований или взносов не ограничивался, но в сумме они не могли превышать установленный законом лимит.

³ Закон «О финансировании и контроле за финансированием политических кампаний». *Официальный вестник*. 11 ноября 1997 г. № 104-2626

В 1999 г. в целях регулирования источников финансирования политических партий и политических организаций, а также для осуществления финансового учета и контроля, в закон были внесены изменения. Теперь политические партии и организации должны были ежегодно представлять отчеты о финансовой деятельности в ЦИК и в Государственную налоговую инспекцию. Позже закон был изменен еще раз. В 2012 г. запрещались пожертвования от юридических лиц, а в версии с поправками 2014 г. устанавливался максимальный размер взносов для членов партий.

Использование информационных технологий в выборном процессе позволило существенно повысить эффективность избирательной системы в Литовской Республике. Благодаря им уменьшилось время, необходимое на организацию выборов, обеспечена экономия ресурсов и достигнута большая прозрачность избирательного процесса. Данная тенденция также способствовала восстановлению со стороны избирателей доверия к институту выборов – доверия, которое было утрачено в период оккупации.

1. Избирательная система

Парламентские выборы

Порядок проведения парламентских выборов в целом определен в Конституции, принятой в 1992 г. и измененной последний раз в 2006 г., а также Законом Литовской Республики «О выборах в Сейм» (1992), Законом «О Центральной избирательной комиссии», и Законом «О финансировании и контроле за финансированием политических кампаний». Во все указанные законы недавно были внесены изменения, главным образом технического характера.

Согласно Конституции Литовской Республики⁴, государство Литва является независимой демократической республикой. Парламент Литовской Республики, именуемый «Сеймом», состоит из 141 депутатов, представляющих народ и избираемых на четырехлетний период на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права путем тайного голосования. Сейм считается «избранным», если мандат получили не менее 3/5 депутатского корпуса.

Законом Литовской Республики «О выборах в Сейм» право голоса предоставлено всем гражданам Литовской Республики, которым на день проведения выбора исполнилось 18 лет. К участию в выборах не допускаются граждане, которые в судебном порядке были признаны неспособными. Законом запрещено любое прямое или косвенное ограничение избирательного права граждан Литовской Республики на основании их происхождения, политических убеждений, социального или имущественного статуса, национальности, пола, образования, языковой принадлежности, религии, рода или характера занятий. Граждане голосуют лично путем тайного голосования. Избирателю, который в силу имеющихся у него физических недостатков, не может проголосовать самостоятельно, разрешается прибегнуть к помощи другого лица, которому он доверяет.

Согласно закону, кандидатами в депутаты на выборах в Сейм могут быть только граждане Литовской Республики (1) не состоящие в гражданстве других государств, (2) которым на день проведения выборов исполнилось 25

⁴ Конституция Литовской Республики. *Официальный вестник*. 30 ноября, 1992 г., № 33-1014.

лет, и (3) которые постоянно проживают на территории Литвы.⁵ Кандидатами в депутаты на выборах в Сейм не могут быть лица, которые за 65 дней до дня выборов все еще отбывают назначенное судом наказание, а также лица, которые в судебном порядке признаны юридически некомпетентными и недееспособными. Дополнительно, кандидатами в депутаты на выборах в Сейм не могут быть (1) судьи с истекшим сроком действия их полномочий, (2) лица, находящиеся в день выборов на срочной военной или альтернативной службе, (3) профессиональные военнослужащие, которые не были уволены в запас за 65 дней до дня выборов, (4) служебные лица установленных в законе учреждений и организаций, (5) лица, которые не могут участвовать в деятельности политических партий согласно специальным законам, действующих в их отношении.

Законом Литовской Республики «О выборах в Сейм» также оговорено, что депутаты Сейма, полномочия которых были прекращены по процедуре импичмента, не могут быть избраны в Сейм в течение четырех лет после утраты ими своих полномочий по данной процедуре. Вместе с тем, Конституционным Судом Литовской Республики было принято постановление⁶ о том, что упомянутые выше положения противоречат Конституции Литовской Республики. К сожалению, новая формулировка для данного положения Парламентом пока не принята.

Законом устанавливается, что в одномандатных округах кандидаты выдвигаются партиями или путем самовыдвижения. В последнем случае кандидату необходимо собрать на округе и представить в ЦИК не менее 1000 подписей избирателей. Для регистрации списка кандидатов политические партии и коалиции должны внести залог в размере 10 среднемесячных заработных плат, тогда как взнос кандидатов по одномандатным округам составит один размер среднемесячной заработной платы.⁷ С 2012 г. участникам выборов, не прошедшим в парламент, осуществлялся возврат указанных взносов при условии предоставления после выборов соответствующих финансовых деклараций.⁸

Досрочные выборы в Сейм могут быть проведены в установленных Конституцией случаях при условии выполнении указанных выше положений.

В Законе «О выборах в Сейм»⁹ оговорено, что разделение территории Литовской Республики на 71 одномандатный округ должно осуществляться с учетом населения в предполагаемых округах, разделения на одномандатные округа на последних выборах и административно-территориального деления Литовской Республики. Численность избирателей в округе должна составлять от 0,9 до 1,1 от средней численности избирателей во всех

⁵ Гражданин Литовской Республики считается лицом, постоянно проживающим на территории Литовской Республики, если данные о его местожительстве внесены в Реестр резидентов Литовской Республики, или гражданин, который в соответствии с Гражданским кодексом признан лицом, постоянно проживающим в Литовской Республике.

⁶ Постановление Конституционного Суда Литовской Республики о соответствии Пункта 5 (формулировка от 22 марта 2012 г.) Статьи 2 Закона Литовской Республики «О выборах в Сейм» норме Конституции Литовской Республики, «О запрещении баллотироваться в депутаты Сейма лицам, ранее утратившим полномочия депутата Сейма по процедуре импичмента», Дело № 8/2012, 5 сентября, 2012 г. *Официальный вестник*. 2012 г., № 105-5330.

⁷ В 2015 г. это было 7 150 евро.

⁸ Закон Литовской Республики «О выборах в Сейм». *Официальный вестник*. 9 июля 1992 г., № I-2721, Статья 41.

⁹ Закон Литовской Республики «О выборах в Сейм». *Официальный вестник*. 9 июля 1992 г., № I-2721 (в новой редакции от 19 ноября 2015 г. – № XII-2052).

одномандатных округах. Список избирательных участков, формирующих округа, с указанием численности избирателей по округам составляет ЦИК в срок не позднее 210 дней до выборов с последующей публикацией списка на сайте ЦИК в срок не позднее 180 дней до выборов. Также формируется один многомандатный избирательный округ, в котором голосуют все граждане Литовской Республики, имеющие право голоса. В этом округе согласно пропорциональной избирательной системе избираются 70 депутатов Сейма.

ЦИК оглашает результаты выборов после рассмотрения всех жалоб и окончательного подсчета голосов по всем округам, включая проголосовавших на судах и за границей. Кандидат считается избранным по одномандатному округу при явке избирателей по данному округу более 40% от всех зарегистрированных в списке избирателей и получении кандидатом более половины голосов избирателей. Кандидат также считается избранным по одномандатному округу при явке по данному округу менее 40% и получении кандидатом большинства голосов, но не менее 1/5 голосов от общего количества проголосовавших избирателей. Если никто из кандидатов не набрал более половины или большинства голосов, как указано выше, на округе через две недели назначается второй тур выборов, в котором принимают участия два кандидата, набравших наибольшее количество голосов. Победителем второго тура считается кандидат набравший большинство голосов, независимо от явки избирателей.

Для многомандатного округа выборы считаются состоявшимися при условии явки не менее 25% зарегистрированных избирателей. Для прохода в Парламент и распределения мандатов в соответствии со списком партиям необходимо получить не менее 5% голосов избирателей, принявших участие в выборах. Для коалиций политических партий с единым списком кандидатов проходной барьер устанавливается на уровне 7%.

В распределении мандатов могут также участвовать партии и коалиции не сумевшие преодолеть проходной барьер, но только в том случае если за списки партий и коалиций, преодолевших барьер, было подано менее 60 % голосов избирателей.

Кандидаты из одного списка получают мандаты в порядке очередности, установленной ЦИК на основе полученного ими рейтинга. Итоговый порядок расположения кандидатов в депутаты Сейма устанавливается по их рейтингу, то есть по количеству набранных очков. ЦИК объявляет окончательный список прошедших кандидатов с указанием их порядковых номеров в один день с оглашением результатов выборов по одномандатным округам.

Президентские выборы

Согласно Конституции Литовской Республики главой государства является Президент Республики. Он представляет государство Литва и выполняет обязанности, возложенные на него Конституцией и законами. Президентом Республики может избираться гражданин Литовской Республики по происхождению, который в течение не менее трех последних лет проживал в Литве, если ему до дня выборов исполнилось не менее сорока лет и если он может избираться членом Сейма.

Кроме этого, порядок проведения президентских выборов регламентируется Законом Литовской Республики «О выборах Президента»

от 22 декабря 1992 г. № I-28.¹⁰ Согласно Пункту 2 Статьи 2 Закона Президентом Республики не может избираться лицо, грубо нарушившее Конституцию или нарушившее присягу, которое в порядке процесса импичмента было отрешено от занимаемой должности Сеймом или лишено мандата члена Сейма.

Законом также вводится требование, согласно которому претендент в кандидаты на должность Президента Республики после принятия ЦИК решения о выдаче ему листов по сбору подписей избирателей обязан до его регистрации кандидатом в Президенты Республики представить ЦИК данные о своей работе в НКВД, НКГБ, МГБ, КГБ СССР или в бывших советских республик, а также в соответствующих службах (структурах) других иностранных государств, об учебе в училищах этих служб (структур) или о сотрудничестве с этими службами (структурами). Эти данные являются открытыми. Кандидаты также должны сообщать о своей работе, учебе или сотрудничестве с указанными выше службами (структурами) во всех своих агитационных предвыборных материалах.

Президент Республики избирается гражданами Литовской Республики сроком на пять лет на основании всеобщего, равного и прямого избирательного права путем тайного голосования. Нормы избирательного права такие же, как и на выборах депутатов Сейма.

Если в результате голосования ни один из кандидатов в Президенты Республики не набрал необходимое большинство голосов, через две недели со дня обнародования результатов выборов, в воскресенье, в установленном настоящим Законом порядке проводится повторное голосование по двум кандидатам в Президенты Республики, получившим в ходе первого голосования наибольшее число голосов. Дату второго тура голосования ЦИК объявляет вместе с окончательными результатами первого тура голосования не позднее чем в течение семи дней со дня выборов Президента Республики. При повторном голосовании избранным считается кандидат в Президенты Республики, набравший большее число голосов. Если в ходе первого голосования в выборах Президента Республики приняло участие не более двух кандидатов, и ни один из них не набрал необходимое число голосов, проводятся повторные выборы Президента Республики не позднее чем в течение 3 месяцев со дня выборов Президента Республики. ЦИК объявляет окончательные результаты выборов в течение семи дней со дня выборов.

2. Стабильность избирательного законодательства

Литовское избирательное законодательство нельзя считать примером стабильности права. В Закон Литовской Республики «О выборах в Сейм», принятый 9 июля 1992 г., поправки вносились 36 раз; в Закон Литовской Республики «О выборах Президента» от 22 декабря 1992 г. – 32 раза; в Закон Литовской Республики «О выборах в муниципальные советы» от 7 июля 1994 г. – 42 раза; в Закон Литовской Республики «О выборах в Европейский Парламент» от 20 ноября 2003 г. – 15 раз; в Закон «О политических партиях», принятый 25 сентября 1990 г. – 14 раз; в Закон «О референдуме» от 4 июня 2002 г. – 7 раз; в Закон «О Центральной избирательной комиссии», от 20 июня 2002 г. – 11 раз; в Закон «О финансировании и контроле за финансированием политических кампаний» от 23 августа 2004 г. – 11 раз.

¹⁰ Закон Литовской Республики «О выборах Президента». *Официальный вестник*. 22 декабря 1992 г., № I-28 (с последними поправками от 16 июня 2015 г.).

При этом за все время было организовано: 7 всеобщих (очередных) выборов (1992, 1996, 1998, 2000, 2004, 2008, 2012 гг.) и 13 выборов и довыборов в Сейм (2 выборов 1997; 1998, 1999, 2003, 2005, 2007, 2009 гг., 2 выборов в 2011, 2013 гг., 2 выборов в 2015 г.); 6 президентских выборов (1993, 1997, 2002, 2004, 2009, 2014 гг.); 3 выборов в Европарламент (2004, 2009, 2014 гг.); 8 выборов (1990, 1995, 1997, 2000, 2002, 2007, 2011, 2015 гг.) и 4 перевыборов и довыборов в муниципальные советы (1997 г. и трое выборов в 2015 г.); 11 референдумов (1991 г.; в мае, июне и октябре 1992 г.; 1994 г.; в октябре и ноябре 1996 г.; 2003 г.; 2008 г.; 2012 г.; 2014 г.).

По неписаному правилу Парламент старается воздержаться от внесения изменений в избирательное законодательство за год до предстоящих выборов. Конечно же, законодательной власти не всегда удается уважать это правило. Следует также отметить разносторонний характер принятых поправок. Если вначале причина заключалась в процедурных изменениях, то в наши дни это больше связано с внедрением в избирательный процесс электронных инструментов.

Так, например, в последние годы активно обсуждается возможность голосования в сети Интернет. Предложения по этому поводу уже внесены в соответствующие парламентские комитеты, но необходимой поддержки они пока, к сожалению, не получили.

В ближайшей перспективе парламентариям предстоит рассмотреть проект Избирательного кодекса, работы над которыми начались в 2013 г. Кодекс призван объединить воедино соответствующее избирательное законодательство и судебные решения.

3. Органы, осуществляющие организацию и проведение выборов

В Литовской Республики принята трехуровневая система организации и проведения выборов, в которую входит Центральная избирательная комиссия, окружные избирательные комиссии и участковые избирательные комиссии. В целях обеспечения реализации избирательных прав граждан Литовской Республики, находящихся за границей, организуются дополнительные участки для голосования в посольствах и консульствах Литовской Республики, а также на находящихся в море судах.

Центральная Избирательная Комиссия Литовской Республики

ЦИК является высшим органом по организации выборов и референдумов согласно Конституции Литовской Республики, который действует на постоянной основе. ЦИК также является координирующим институтом, выполняющим положения Регламента (ЕС) № 211/2011 Европейского Парламента и Совета относительно гражданской инициативы.¹¹

Согласно Статье 3 Закона «О Центральной избирательной комиссии» задачами ЦИК являются: организация и проведение выборов Сейма Литовской Республики, Президента Республики, муниципальных советов, выборов в Европейский Парламент (далее – выборы) и референдумов. ЦИК обеспечивает проведения выборов и референдумов в соответствии с закрепленными в Конституции и законах Литовской Республики принципами

¹¹ Закон Литовской Республики «О Центральной избирательной комиссии». *Официальный вестник*. 20 июня, 2002 г., № IX-985 (с последними поправками от 18 ноября 2014 г.).

демократических выборов. ЦИК обеспечивает единообразное применение законов о выборах и о референдуме на всей территории Литовской Республики. ЦИК осуществляет функций мандатных комиссий Сейма Литовской Республики и муниципальных советов в период между выборами в эти органы. ЦИК осуществляет в установленном законами порядке и формах контроля за финансированием политических партий и политических организаций (далее – партий), политических кампаний. ЦИК также выступает



в качестве координирующего органа при реализации права гражданской инициативы в соответствии с Регламентом ЕС. Центральная избирательная комиссия при выполнении своих функций и принятии решений по вопросам, относящимся к ее компетенции, является независимой.

В соответствии с Законом «О Центральной избирательной комиссии» Парламент формирует ЦИК, когда до дня очередных выборов Сейма остается не менее 120 дней и не более 140 дней. ЦИК образуется в составе: 1) председателя комиссии; 2) двух лиц, имеющих высшее университетское юридическое образование, которые назначаются министром юстиции и утверждаются парламентом путем тайного голосования; 3) двух лиц, имеющих высшее университетское юридическое образование, которые выдвигаются Обществом юристов Литвы и утверждаются парламентом путем тайного голосования; 4) двух лиц, имеющих высшее университетское юридическое образование, которые вносятся Президентом Республики и утверждаются парламентом путем тайного голосования; 5) лиц, предложенных партиями, получившими мандаты членов Сейма по многомандатному избирательному округу, если у них имеется высшее университетское юридическое образование, а также опыт работы в избирательных комиссиях.

Председатель Главной избирательной комиссии назначается Сеймом по представлению Председателя Сейма. Законом устанавливается, что должность председателя комиссии не совместима с какими то ни было иными должностями в государственных органах, учреждениях, а также с работой в

предпринимательских, коммерческих и других частных предприятиях или учреждениях.

Председатель Центральной избирательной комиссии и ее члены должны удовлетворять следующим критериям: а) гражданство Литовской Республики; б) хорошая репутация; в) возможность быть кандидатом в депутаты Сейма в соответствии с Законом «О выборах в Сейм»; г) отсутствие в течение последних трех лет факта прекращения полномочий в качестве члена избирательной комиссии или комиссии по проведению референдума на выборах Сейма, Президента Республики, муниципальных советов или референдумов.

Во всех случаях лица, назначенные в ЦИК из числа кандидатур, предложенных министром юстиции, Президентом Республики и Обществом юристов Литвы, должны составить более чем 1/2 от числа членов ЦИК, делегированных политическими партиями (коалициями). Если этих лиц меньше, состав Комиссии увеличивается путем жеребьевки поровну из числа кандидатур, предложенных министром юстиции и Обществом юристов Литвы.

Председатель ЦИК, а также члены Комиссии, назначенные из числа предложенных министром юстиции, Президентом Республики и Обществом юристов Литвы, если они являются членами партий, в период работы в ЦИК должны приостановить свое членство в партиях и не могут участвовать в их деятельности.

Окружные избирательные комиссии

Окружные избирательные комиссии формируются на срок проведения выборов Центральной избирательной комиссией не позже чем за 85 дней до выборов. Окружные избирательные комиссии формируются в составе одного лица, предложенного министром юстиции, и одного лица, предложенного Обществом юристов Литвы. Эти лица должны иметь высшее юридическое образование, проживать или работать на территории муниципалитета, который полностью или частично отнесен к этому избирательному округу. В состав окружной избирательной комиссии также назначается государственный служащий, кандидатура которого предлагается главой муниципального образования, который работает в администрации муниципалитета, который полностью или частично отнесен к этому избирательному округу.

Каждая партия, которая получили мандаты депутатов Сейма в многомандатном избирательном округе имеет право предложить в состав окружной избирательной комиссии одного своего представителя.

Глава окружной избирательной комиссии назначается ЦИК из числа членов комиссии. Окружная избирательная комиссия на своем первом заседании избирает заместителя председателя и секретаря комиссии.

Требования, предъявляемые к кандидатам в члены окружных избирательных комиссий, аналогичны тем, что предписываются законом для членов ЦИК. Члены комиссии не могут быть одновременно кандидатами на выборах.

Окружная избирательная комиссия в установленном ЦИК порядке информирует проживающих на территории самоуправления избирателей о границах избирательных участков, местонахождении избирательных комиссий, об их рабочем времени и помещениях для голосования; осуществляет надзор за исполнением закона в избирательном округе; формирует участковые

избирательные комиссии; регистрирует наблюдателей за ходом выборов и выдает им удостоверения; осуществляет надзор за голосованием по почте на территории избирательного округа; составляет список находящихся на территории избирательного округа учреждений по надзору за здоровьем (за исключением амбулаторных), учреждений социальной опеки и попечительства, войсковых частей, арестных домов, следственных изоляторов (домов задержания), а также учреждений по исполнению наказаний, и совместно с начальником почты обеспечивает в них организацию голосования по почте, а также организует досрочное голосование; составляет протокол подсчета голосов по избирательному округу; в установленном ЦИК порядке в период проведения предвыборной агитации осуществляет сбор, опись и хранение данных о публично распространяемой на территории избирательного округа политической рекламе и представляет эти данные в ЦИК; рассматривает жалобы на решения и действия участковых избирательных комиссий и принимает решения, отменяет не соответствующие требованиям законов или других правовых актов решения.

Участковые избирательные комиссии

Территории городов и районов разделяются на избирательные участки. Это делается с учетом удобства для прибытия избирателей в помещение для голосования и повышения явки. На территории избирательного участка должны проживать не более чем 5000 избирателей. За 100 дней до выборов ЦИК публикует утвержденный список избирательных участков.

В соответствии с избирательным законодательством не позднее чем за 65 дней до выборов окружной избирательной комиссией устанавливается число членов каждой участковой избирательной комиссии, которое должно быть кратным числу партий (их коалиций), имеющих право предлагать кандидатуры в избирательные комиссии. По одинаковому числу кандидатур в участковую избирательную комиссию имеет право предлагать каждая партия или их коалиция, получившие на последних выборах в Сейм мандаты членов Сейма по многомандатному избирательному округу.

Законом определено, что партия представляет в окружную избирательную комиссию список кандидатур в члены участковых избирательных комиссий не позднее чем за 48 дней до выборов. Также, участковые избирательные комиссии на время проведения выборов формируются окружными избирательными комиссиями не позднее чем за 45 дней до выборов. Участковая избирательная комиссия должна состоять не менее чем из 5 членов. Председатели участковых избирательных комиссий из числа членов комиссии назначаются окружными избирательными комиссиями. Председателем участковой избирательной комиссии назначается лицо, имеющее опыт работы в качестве председателя или члена избирательной комиссии, либо лицо, имеющее высшее образование. Участковая избирательная комиссия на своем первом заседании избирает заместителя председателя и секретаря комиссии.

Законом установлено, что участковая избирательная комиссия получает от окружной избирательной комиссии списки избирателей по избирательному участку, создает условия для ознакомления с ними избирателям, представителям партий по выборам, вручает или иным способом передает избирателям удостоверения избирателя, сообщает в окружную избирательную комиссию об обнаруженных в списке избирателей по избирательному участку неточностях; рассматривает жалобы на ошибки,

допущенные в списке избирателей по избирательному участку; в установленном ЦИК порядке осуществляет на территории избирательного участка надзор за ходом голосования по почте, чтобы были созданы условия для голосования по почте во всех находящихся на территории избирательного участка учреждениях, а также организует голосование избирателей на дому; совместно с представителем муниципалитета обеспечивает в соответствии с требованиями закона своевременное оборудование помещений для голосования, кабин для тайного голосования и ящиков для голосования; в день выборов организует голосование на избирательном участке; в установленном ЦИК порядке производит подсчет голосов, составляет протокол подсчета голосов по избирательному участку и осуществляет передачу данных подсчета с помощью электронных средств связи; рассматривает жалобы избирателей и наблюдателей своего избирательного участка по вопросам подготовки выборов, организации голосования, подсчета голосов, составления протоколов подсчета голосов и принимает решения; осуществляет иные предусмотренные законом полномочия.

4. Гарантии обеспечения свободных и справедливых выборов

Участие в избирательной кампании

В Литовской Республике избирательная кампания начинается за 5-6 месяцев до выборов. Участие в избирательной кампании регламентируется Законом Литовской Республики «О финансировании и контроле за финансированием политических партий и политических кампаний».¹² Согласно этому закону «участник политической кампании» – лицо, преследующее цель быть избранным или стремящееся к тому, чтобы выносимый на референдум вопрос был принят или не принят, и зарегистрированное ЦИК в установленном законом порядке. Участники политической кампании в зависимости от права на получение пожертвований и принятия на себя расходов политической кампании могут быть «самостоятельными» или «представительными». Исключительно в качестве *самостоятельного участника политической кампании* могут регистрироваться: политическая партия; претендент; кандидат-самовыдвиженец; инициаторы референдума; противники референдума; общественный выборный комитет (временная политическая организация). В качестве *представительного участника политической кампании* регистрируются: кандидат или список кандидатов в случае отсутствия представления (ходатайства) выдвинувшей их политической партии о регистрации в качестве самостоятельного участника политической кампании.

В целях обеспечения свободных и справедливых выборов ЦИК на своем интернет-сайте осуществляет регистрацию самостоятельных участников политической кампании, обнародует список зарегистрированных участников политической кампании и лиц, которые получили отказ в регистрации в качестве участников политической кампании. В соответствии с законом независимые участники могут принимать пожертвования и брать на себя имущественные обязательства по расходам на политическую кампанию

¹² Закон Литовской Республики «О финансировании и контроле за финансированием политических партий и политических кампаний». *Официальный вестник*. 23 августа, 2004, № IX-2428 (с последними поправками от 16 октября 2014 г.).

только со дня их регистрации в качестве самостоятельных участников политической кампании и обнародования на интернет-сайте ЦИК.

Прозрачность финансирования избирательной кампании

В Законе Литовской Республики «О финансировании и контроле за финансированием политических партий и политических кампаний» прописано, что источники финансирования политических кампаний могут быть в виде пожертвований физических лиц, средств политических партий, собственных (личных) средств кандидата, процентов по денежным средствам, хранящимся на счете в банке. Пожертвования могут приниматься только от граждан Литвы и/или лиц постоянно проживающих на территории Литовской Республики. Физическое лицо, перед тем как сделать пожертвование в пользу участника политической кампании, в установленном законодательством порядке обязано подать в Государственную налоговую инспекцию декларацию об имуществе и доходах. Касательно размера пожертвований законом вводятся следующие два типа ограничений: (1) одно физическое лицо в период политической кампании в пользу каждого самостоятельного участника политической кампании может сделать пожертвование в размере, не превышающем 10 размеров объявленной среднемесячной заработной платы;¹³ (2) общая сумма пожертвований одного физического лица в пользу всех участников политической кампании в течение календарного года не может превышать 10 процентов декларированных физическим лицом годовых доходов за истекший календарный год. Без подачи декларации об имуществе и доходах разрешаются только небольшие пожертвования.¹⁴ Вместе с тем, кандидаты могут сделать пожертвование на финансирование своей политической кампании в размере, не превышающем 20 размеров объявленной среднемесячной заработной платы.¹⁵ Все пожертвования являются открытыми и публикуются ЦИК на интернет-сайте в течение 10 дней.

Средства, предназначенные для финансирования политической кампании, должны храниться политическими партиями на счете политической кампании. К счету политической кампании не могут применяться какие бы то ни было временные меры защиты. Запрещено финансирование политических кампаний других независимых участников за счет других средств, не установленных законом. Политические кампании *представительных участников* финансируются исключительно за счет средств *участников независимых политических кампаний*, которые их выдвинули.

На парламентских или местных выборах обычно выдвигается около 1000 кандидатов или списков кандидатов, финансовые расходы которых на политическую кампанию необходимо контролировать. Степень серьезности финансовых нарушений зависит от того, насколько был превышен установленный законом лимит расходов на кампанию. Считается, что участник политической кампании грубо нарушил закон, если максимально установленный размер расходов на политическую кампанию превышен на 10 или больше процентов; если расходы участника политической кампании на

¹³ 7150 евро по состоянию на 2015 г.

¹⁴ Максимальный недеклалируемый размер пожертвования от одного лица в пользу участника в течение всей политической кампании не должен превышать 12 евро.

¹⁵ 14300 евро по состоянию на 2015 г.

недекларированную политическую рекламу составляют 10 или больше процентов от максимального установленного размера расходов на политическую кампанию.

В соответствии с законом, в период политической кампании субъекты, подготавливающие или распространяющие публичную информацию, политическую рекламу могут распространять только по одинаковым для всех участников политической кампании расценкам и только на одинаковых условиях. Подлежащие применению в период политической кампании расценки и условия политической рекламы предоставляются ЦИК, которая размещает эти расценки и условия на своем интернет-сайте. Запрещается изменять расценки на политическую рекламу и условия ее распространения в период политической кампании. Для проверки соответствия требований ЦИК используют информационную систему.

Расходы участника политической кампании на агитационные сюжеты не могут превышать 50 процентов установленного для участника политической кампании максимального разрешенного размера расходов на политическую кампанию.

Участники политической кампании представляют ЦИК отчет о распространенной на этапе предвыборной агитационной кампании (агитационной кампании по вопросам референдума) политической рекламе и источниках ее финансирования вместе с отчетом о финансировании политической кампании.

За счет средств государственного бюджета из выделенных ЦИК ассигнований финансируются: дискуссии кандидатов по радио и телевидению с целью представления предвыборных программ в соответствии с принципом равноправия в установленном ЦИК порядке; информация, распространяемая в установленном ЦИК порядке, поощряющая участие в выборах.

Контроль за финансированием политических кампаний в рамках компетенции осуществляется ЦИК, а также другими органами в установленном законодательством порядке. При этом финансовая отчетность всех участников проходит проверку у независимых аудиторов.

Закон обязывает ЦИК обнародовать отчеты о финансировании политических кампаний вместе с отчетом аудитора, если такой отчет является обязательным, на ее интернет-сайте не позднее чем в течение 100 дней со дня оглашения окончательных результатов выборов (повторных выборов) или референдума. Также являются публичными декларации субъектов, подготавливающих или распространяющих публичную информацию, отчеты о финансировании политической кампании и отчет аудитора о выявленных фактах, отчеты политической партии или участника политической кампании о распространении политической рекламы и источниках ее финансирования, договоры участников политической кампании с поставщиками услуг, изготовителями рекламы, субъектами, подготавливающими или распространяющими публичную информацию. На основании отчета аудитора участник политической кампании или ее казначей в случае выявленных нарушений могут быть привлечены к административной ответственности.

ЦИК также публикует данные по установленным фактам подкупа избирателей или имеющих право голоса лиц. Признание фактов подкупа избирателей или имеющих право голоса лиц является грубым нарушением и преследуется по закону.

В Литовской Республике к нарушителям законодательства в сфере финансирования политических партий и кампаний могут быть применены

санкции: Во-первых, не возвращается избирательный залог участнику, который совершил серьезные нарушения в данной сфере, в том числе не предоставил в ЦИК документы об источниках финансовых средств и их использовании. Во-вторых, за финансовые злоупотребления или нарушения требований к ведению политической рекламы, а также непредоставление финансовой отчетности участник политической кампании может быть привлечен к административной ответственности. В-третьих, в случае финансовых нарушений на уровне политических партий этим партиям будет отказано в финансировании из бюджетных средств на ближайшие два года.

Запрет на размещение агитационных материалов в некоторых общественных местах. Правила размещения политической рекламы в электронных и печатных СМИ

В Литовской Республике изготовлением, размещением и распространением политической рекламы занимаются 50 каналов телевидения, 50 радиостанций, 215 газет и журналов. С каждым годом растет популярность и значимость интернет-рекламы.

Конституция Литовской Республики гарантирует свободу выражать убеждения, получать и распространять информацию. Вместе с тем, согласно Статье 154 Уголовного Кодекса, распространение о другом человеке ложных сведений, способных опорочить или унизить это лицо, либо подорвать доверие к нему, наказывается высокими штрафами либо ограничением свободы.

Функционирование СМИ в период избирательных кампаний регулируется в основном избирательным правом, Законом Литовской Республики «О финансировании и контроле за финансированием политических партий и политических кампаний», и Законом «Об информировании общества».

Закон Литовской Республики «О финансировании и контроле за финансированием политических партий и политических кампаний» запрещает распространение политической рекламы: (а) на первой странице периодического печатного издания; (б) в случае, если ее распространение противоречит Конституции и законодательству Литовской Республики. Помимо этих ограничений, на этапе предвыборной агитационной кампании (агитационной кампании по вопросам референдума) запрещается реклама: (а) безвозмездно, за исключением дискуссионных передач; (б) по телевидению, за исключением дискуссионных передач и агитационных сюжетов продолжительностью не менее 30 секунд, в которых участник политической кампании информирует о политической программе или высказывает свое мнение по актуальным для общества вопросам. Закон обязывает СМИ обеспечить равный доступ всем политическим партиям, коалициям и кандидатам. Всем политическим партиям и претендентам предоставляется равный и достаточный доступ к общественному телевидению и радио для представления своих политических программ. Запрещается оборудовать и распространять наружную политическую рекламу: на сооружениях, в которых действуют органы и учреждения государственной власти, правоохранительные и другие государственные и муниципальные органы и учреждения; на транспортных средствах и в общественном транспорте, если они используются предприятиями, контролируемые государством или муниципалитетом; на автомобильных дорогах и в их санитарно-охранных

зонах, а также на улицах и рядом с ними, если она может заслонить технические средства регулирования движения, дорожные знаки, ухудшить видимость, ослепить участников движения, отвлечь их внимание и таким образом представлять собой опасность для участников движения, а также запрещается использовать рекламу, имитирующую дорожные знаки; на скульптурах и памятниках; на расстоянии 50 метров вокруг здания, в котором находится помещение для голосования; без согласия владельца земли, сооружений или иных объектов, на которых либо в которых она оборудуется; в местах, не утвержденных окружной избирательной комиссией, как это установлено законодательством.

Наружная политическая реклама на охраняемых территориях и недвижимых ценностях культуры, а также на их территориях разрешается только по согласованию с государственным учреждением, ответственным за охрану ценностей культуры, и учреждением, уполномоченным учредителем охраняемой территории. Обязанность снять наружную политическую рекламу до начала установленного законодательством периода запрета на проведение предвыборной агитации возлагается налицо, которое обнародовало наружную политическую рекламу.

Во всех типах избирательных кампаний, предвыборная агитация, невзирая на ее способы, формы и средства, запрещается за 30 часов до начала выборов и в день выборов до окончания голосования, за исключением постоянной наглядной агитации в предназначенных для этого местах, если она была вывешена не менее чем за 48 часов до начала выборов. В период запрета на предвыборную агитацию какие бы то ни было средства наглядной предвыборной агитации (за исключением тех, которые были выпущены ЦИК) не могут находиться в помещении для голосования и на расстоянии 50 метров вокруг здания, в котором находится помещение для голосования.

Лица, нарушившие эти положения, привлекаются к ответственности в установленном законодательством порядке.

Открытость заседаний ЦИК как мера обеспечения публичного освещения избирательного процесса

Публичность избирательного процесса также гарантируется Законом Литовской Республики «О Центральной избирательной комиссии» и избирательным правом. Так, в Статье 11 Закона Литовской Республики «О Центральной избирательной комиссии»¹⁶ оговорено, что заседания ЦИК и ее голосования должны быть открытыми. Информация для общественности о заседании ЦИК обнародуется на доске объявлений в здании, в котором находится ЦИК, а также на интернет-сайте, а члены комиссии извещаются лично не позднее чем за 24 часа до начала заседания. Наблюдать за ходом заседаний ЦИК могут представители и наблюдатели от партий, кандидатов в депутаты Сейма, кандидатов на должность Президента Республики и кандидатов в депутаты муниципалитетов, инициативной группы граждан Литовской Республики по проведению референдума по предъявлении удостоверений установленной формы, а также представители средств общественной информации по предъявлении служебных или трудовых

¹⁶ Закон Литовской Республики «О Центральной избирательной комиссии». *Официальный вестник*. 20 июня 2002 г., № IX-985 (с последними поправками от 18 ноября 2014 г. – № XII-1339).

удостоверений. С января 2012 г. осуществляется прямая трансляция заседаний ЦИК в сети Интернет.

Жалобы и обращения

Решения избирательных комиссий всех уровней могут быть обжалованы потерпевшим лицом или политической партией в установленном законами порядке. Жалобы и обращения рассматриваются вышестоящими избирательными комиссиями. Партией, выдвинувшей кандидата в депутаты Сейма, кандидатом в депутаты Сейма, представителем на выборах, наблюдателем за ходом голосования решение избирательной комиссии, принятое до окончания голосования, или иное ее деяние может быть обжаловано: участковой избирательной комиссии – в окружную избирательную комиссию; окружной избирательной комиссии – в ЦИК; ЦИК – в Главный административный суд Литвы. Избиратель, представитель на выборах в случае его несогласия с решением участковой избирательной комиссии, принятым по его жалобе на допущенные в списке избирателей ошибки, в результате которых избиратель не может осуществить свое избирательное право (неправильно включен в список или исключен из списка, а также в случае неточного указания в списке данных об избирателе), может обжаловать решение участковой избирательной комиссии в административном суде соответствующего округа.

В целях эффективного обеспечения прозрачности избирательного процесса и доверия к нему, решения ЦИК или иное ее деяние в течение 5 дней после принятия решения, однако не позднее чем до окончания голосования, могут быть обжалованы в Главном административном суде Литвы. Обращение должно быть рассмотрено не позднее чем в течение 48 часов с момента его подачи. Решение суда вступает в законную силу с момента его оглашения. Согласно избирательному праву, ЦИК определяет окончательные результаты выборов после рассмотрения всех жалоб и установления всех результатов выборов по данному округу, а также голосов избирателей, голосовавших за границей и на судах. Решение ЦИК, принятое на законных основаниях, также рассматривается как окончательное установление выборов по округу. Закон требует, чтобы окончательные результаты голосования по многомандатному округу или первого тура по одномандатным округам ЦИК обнародовал не позднее чем в течение 7 дней после выборов. Если в ходе выборов нового Сейма проводится повторное голосование, окончательные результаты по многомандатному избирательному округу обнародуются вместе с итогами повторного голосования. ЦИК обнародует окончательные результаты выборов на своем интернет-сайте.

Согласно Статье 86 Закона Литовской Республики «О выборах в Сейм», партиям, выдвинувшими кандидатов в депутаты Сейма, кандидатам в депутаты Сейма разрешается обратиться в Сейм или к Президенту Республики с обжалованием решений ЦИК относительно нарушений Закона «О выборах в Сейм» не позднее чем в течение 24 часов после обнародования официальных результатов выборов. В таких случаях Сейм или Президент Республики не позднее чем в течение 48 часов обращаются в Конституционный Суд с запросом по поводу нарушения Закона «О выборах в Сейм».

Конституционным Судом изучается и оценивается решение ЦИК или ее отказ в рассмотрении жалоб на нарушения Закона «О выборах в Сейм» не

позднее чем в течение 120 часов с момента поступления обращения. На основании заключений Конституционного Суда окончательное решение относительно нарушения Закона «О выборах в Сейм» принимается Сеймом Литовской Республики. В Статьей 95 Закона Литовской Республики «О выборах в Сейм» устанавливается, что в случае вынесения Конституционным Судом заключения о том, что было допущено грубое нарушение Закона «О выборах в Сейм» или совершен подлог избирательных документов, и что это существенно повлияло на установления итогов голосования, Сейм Литовской Республики может принять одно из следующих постановлений: о признании выборов по одномандатному или многомандатному избирательному округу недействительными – в случае невозможности установления итогов выборов на основании протоколов подсчета голосов; об установлении итогов выборов действительными на основании представленных избирательными комиссиями протоколов подсчета голосов или других избирательных документов. Сеймом одновременно принимается постановление о законно и незаконно избранных депутатах Сейма.

Заключительное слово

С момента восстановления независимости Литовской Республики в избирательном процессе произошли фундаментальные изменения по двум основным направлениям: во-первых, разработаны и применены заслуживающие доверия процедуры выборов, во-вторых обеспечено правовое поле для проведения избирательных кампаний политическими партиями.

Развитие избирательной системы теперь позволяет ЦИК, основываясь на самых высоких стандартах, обеспечить проведение демократических и честных выборов. Подтверждением этому может служить большое количество политических партий, принимающих участие в общественно-политической жизни Литовской Республики. В настоящее время зарегистрировано 38 партий, из которых обычно около 20 участвует в парламентских выборах, и только около 8 партий получают места. Формируют правительство обычно до 4 политических партий. Отметим также, что Президентом Республики и Председателем Парламента являются женщины, которые также занимают ряд государственных должностей высокого уровня. На парламентских выборах 2012 г. 32 процента кандидатов в депутаты были женщины. 78 процентов состава избирательных комиссий также были представлены женщинами. В Парламенте 2012 г. женщины составляли 24 процента от всего депутатского корпуса, что является недостаточным показателем.

Наконец, за прошедшие 25 лет в организации избирательного процесса отмечается постепенное внедрение современных инструментов электронного голосования, которые улучшают прозрачность и эффективность существующих систем.



РЕСПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Люпка Гугучевска¹

1. Избирательные системы

Выборы, регулируются Конституцией и Избирательным кодексом, дополненным постановлениями, принятыми Государственной избирательной комиссией (ГИК). Избирательный кодекс был принят в 2006 году, но с тех пор претерпел ряд изменений.

Выборы проводятся ГИК, 80 Муниципальными избирательными комиссиями (МИК) и примерно 3500 Избирательными комиссиями (ИК), включая 53 за рубежом. Состав ГИК всесторонне объясняется в главе 3 данного исследования. МИК состоят из пяти членов, которые выбираются случайным образом ГИК из работников государственного и муниципального управления с мандатом на четыре года, и их заместителей. Члены МИК выбираются из базы данных гражданских служащих. ИК состоят из пяти членов – три произвольно выбранных государственных служащих и два назначенных из основных правящих и оппозиционных партий в парламенте.

Примерно 120 и 123 члена парламента (ЧП) избираются по пропорциональной системе, используя закрытые списки. 20 ЧП избираются в каждом из 6 внутренних избирательных округов страны, формирующихся на основе аналогичного числа избирателей. Закон допускает отклонения до пяти процентов от среднего количества избирателей на район. Голоса преобразовываются в места по формуле Д'Ондта. В результате 2015 поправок в Избирательный кодекс, до 3 ЧП могут быть избраны из одного района вне страны. Чтобы быть избранным, первый кандидат должен получить равное количество голосов, как депутат, избранный с наименьшим количеством голосов от района внутри страны; для избрания второго кандидата следует набрать в два раза больше голосов, и для избрания третьего кандидата требуется втрое больше голосов. Это пропорция по сравнению с количеством голосов депутата с наименьшим количеством голосов из района внутри страны. Если соответствующий порог не достигается, ни один кандидат не будет избран.

Любой избиратель может быть кандидатом, за исключением тех, которые были приговорены окончательным решением суда к более, чем шести месяцам лишения свободы и не завершили срока наказания. Закон также определяет целый ряд правительственных и связанных с правительством должностей, которые несовместимы с выдвижением в кандидаты. Удовлетворительным считается, что граждане, занимающие эти должности, подают в отставку после успешного проведения выборов.

Кандидаты могут выдвигаться политическими партиями, коалициями политических партий, или группами избирателей. Списки кандидатов, представленных группами избирателей должны содержать по крайней мере 1.000 подписей поддерживающих избирателей, проживающих в

¹ Советник государственной избирательной комиссии Республики Македонии. E-mail: ljupka.guguchevska@sec.mk



Торжественная сессия парламента Македонии



Очереди избирателей для подписи в поддержку кандидата²

соответствующем районе. Один избиратель может поддержать своей подписью более чем одного возможного претендента, однако подписи должны быть собраны перед региональным представителем ГИК, в региональных отделениях ГИК. До сих пор никаких проблем относительно тайны этой процедуры не возникало.

² <http://b2.mk/news/dik-gragjanite-imaat-15-dena-da-soberat-potpisi-za-nezavisni-kandidati?newsid=98me>

Списки кандидатов представляются в ГИК не позднее чем за 30 дней до дня выборов. В целях поощрения участия женщин, Избирательный кодекс теперь предусматривает, что по крайней мере 40 процентов кандидатов должны принадлежать к менее представленному полу. Это отражает увеличение квоты на 10 процентов по сравнению с выборами 2014. В результате каждый третий и десятый кандидат должен быть от менее представленного пола. Менее представленный пол рассчитывается отдельно для каждого конкретного списка кандидатов, таким образом менее представленным полом в списке могут быть как мужчины, так и женщины.

Президент избирается непосредственно путем всенародного голосования по мажоритарной системе. Одно и то же лицо не может занимать должность президента в течение более чем двух сроков. Чтобы быть избранным в первом раунде, кандидат должен получить большинство голосов всех зарегистрированных избирателей. Если ни один кандидат не отвечает этому требованию, второй раунд проходит две недели спустя между двумя кандидатами, которые получили наибольшее количество голосов. Во втором туре избирается кандидат, набравший наибольшее число голосов, при условии, что явка составляет по крайней мере 40 процентов зарегистрированных избирателей. В противном случае весь избирательный процесс повторяется.



Карта дипломатических и консульских офисов (ДКО) (избирательных участков) Македонии за границей

Право баллотироваться в качестве кандидата в президенты предоставляется гражданам, которые имеют право голосовать, которым по крайней мере 40 лет и которые жили в стране по меньшей мере 10 из последних 15 лет. Кандидатуры на президентских выборах должны подкрепляться 10 000 подписей зарегистрированных избирателей или 30 членов парламента. Избиратели должны подписать в поддержку кандидата перед представителем ГИК в одном из региональных офисов ГИК.



Избиратели на избирательном участке³



Избиратели, подающие свои избирательные бюллетени на нескольких выборах⁴

Все граждане в возрасте старше 18 лет, владеющие биометрические удостоверениями личности или паспортами, имеют право голоса, если только лишены права голоса из-за психической недееспособности решением суда последней инстанции. Регистрация избирателей является пассивной, за

³ <http://www.gazetashkupi.com/2014/04/28/gruevski-ahmeti-fitojne-zgjedhjet/>

⁴ http://www.independent.mk/media/photos_more/201507/path_2332.jpg

исключением временно проживающих за границей, которые активно должны зарегистрироваться для голосования для избирателей вне страны.

Граждане, которые временно работают или проживают за границей, но их последний адрес зарегистрирован в Республике Македонии и которые подали заявку на голосование на предстоящих выборах в соответствующих ДКО имеют право голосовать вне страны. Начиная со дня объявления выборов, граждане Республики Македонии, проживающие за границей, могут подать подписанную собственноручно или по электронной почте заявку на голосование, которой они регистрируются для голосования на предстоящих выборах – парламентских или президентских.

Голосование происходит лично на избирательных участках в Республике Македонии и в ДКО.

Избиратели голосуют по одному. Когда избиратели приходят голосовать, Избирательная комиссия проверяет, находится ли избиратель на соответствующем избирательном участке и, с помощью ультрафиолетовой лампы, проверяет, имеется ли не стираемая пометка на ногте или большом пальце правой руки. Когда избиратель собирается голосовать, Избирательный совет проверяет личность избирателя. Избиратель подтверждает свою личность своим удостоверением личности или паспортом.

После идентификации избиратель получает избирательный бюллетень, и большой палец правой руки, или же большой палец левой руки, если у избирателя нет большого пальца на правой руке, помечается аэрозольной краской таким образом, чтобы аэрозольная краска затрагивала ноготь большого пальца. Если у избирателя нет больших пальцев на обеих руках, то маркировка наносится не должна.

Голосование проводится одним избирательным бюллетенем для каждого типа выборов, определенных в избирательном кодексе. Избирательный бюллетень удаляется в числовой последовательности от корешка буклета, на лицевой стороне избирательного бюллетеня ставится штамп и избирательный бюллетень вручается избирателю. Избиратель подает свой голос, обведя порядковый номер подателя списка, то есть порядковый номер кандидата, за которого решил голосовать и кладет сложенный избирательный бюллетень в урну.

Избирательный кодекс предусматривает конкретные права меньшинств. В муниципалитетах, где этнические общины составляют по меньшей мере 20 процентов населения, они должны быть представлены в МИК и ИК, а также все шаблоны и материалы для выборов, включая избирательный бюллетень, также должны быть доступны на их языке. В районах, где по крайней мере 20 процентов граждан говорят на одном из шести языков официально признанных меньшинств, списки кандидатов могут быть представлены также на этом языке.

2. Стабильность избирательного законодательства

До кодификации законов о выборах в один уникальный Избирательный кодекс в 2006 году, выборы организовывались и проводились в соответствии с отдельными законами о парламентских и президентских выборах, а также законах об избирательных округах.

Закон о выборах и отзыве ЧП и членов комитетов был принят 21 сентября 1990 года, незадолго до того, как 11 ноября 1990 года были проведены первые парламентские выборы в Македонии. В соответствии с этим же



Ралли перед первыми парламентскими выборами в Македони 1990⁵

законом 16 октября 1994 года были проведены вторые парламентские выборы.

Закон от 1990 года предусматривает возможность отзыва ЧП и членов комитетов, которые в то время состояли в муниципальных представительных органах. Правовые положения, которые применялись к процедуре в кандидаты, также применяются к процедуре отзыва, означая, что политическая организация имеющая по крайней мере 1500 членов, имеет право представить списки кандидатов на национальном уровне, а также инициировать отзыв избранного депутата. То же самое применяется к политическим организациям с по крайней мере 500 членами и их праву представлять списки кандидатов и инициировать отзыв избранных членов комитетов. Граждане и другие виды организаций также могут инициировать отзыв, собрав по меньшей мере 300 подписей для ЧП и 150 подписей для членов комитетов.

После представления данной инициативы, было организовано голосование за отзыв. Требуемая явка для успеха этого голосования была 50% зарегистрированных избирателей, и депутат или член комитета был отозван, если более, чем половины избирателей проголосовали за отзыв.

Новый закон о выборах ЧП в парламенте РМ был принят 28 мая 1998 года и почти через пять месяцев после этого, 18 октября 1998 года, были проведены парламентские выборы.

Спустя четыре года, 14 июня 2002 года, был принят новый закон о выборах ЧП в парламент РМ, а 15 сентября того же года были проведены четвертые парламентские выборы.

⁵ [http://www.oldprilep.com/politika/izbori-90.html#!prettyPhoto\[Gallery\]/4/](http://www.oldprilep.com/politika/izbori-90.html#!prettyPhoto[Gallery]/4/)

Подобное было и в случае с президентскими выборами. Они были организованы и проведены в соответствии с законом о выборах президента РМ, который был принят 21 апреля 1994 года, за несколько месяцев до первых прямых президентских выборов в независимой Македонии, состоявшихся 16 октября 1994 года. 8 марта 2004 года в этот закон была внесена поправка, незадолго до президентских выборов, проведенных на один месяц позже - 14 апреля 2004 года.

Конечно, разнообразие законов и частые поправки также внесли динамику и изменения в избирательную систему Македонии, на которые также повлияли демократический опыт, социальные изменения и развитие.

Исторически говоря, это началось в 1990 году, с разграничения первых избирательных округов, согласно закона об избирательных округах для выборов членов парламентов того времени. Этот закон предусматривал избрание 120 представителей и формирование равного количества одномандатных округов (120). Представители избираются на основе мажоритарной модели. Кроме того, в закон были включены положения для ряда представителей, которые избирались в каждом из 34 муниципалитетов в Республике Македонии, существовавшей в то время. Территории тех муниципалитетов, где был избран более чем 1 представитель, были далее разделены на избирательные округа в зависимости от количества избирателей. Законодательство не предусматривает положений о возможных отклонениях числа избирателей в различных избирательных округах.

С целью обеспечения высокого уровня адекватного представительства всех избирателей в парламенте наилучшим образом, в 1998 году был принят новый закон об избирательных округах, включая продвижение новой, смешанной избирательной системы.

Территория Республики Македонии был разделен 85 избирательных округов и один представитель был избран в каждом из избирательных округов. Для этой цели избиратели голосовали за кандидата в избирательном одномандатном избирательном округе.

Кроме кандидата, избиратели также проголосовали за списки кандидатов и на основе их голосов, Государственная избирательная комиссия определила распределение оставшихся 35 мест согласно модели пропорционального представительства (формула Д'Ондта). В этом случае вся территория Республики Македонии рассматривалась как единый избирательный округ.

Эту систему отменили в 2002 году, после принятия нового закона об избирательных округах. Этот закон предусматривает избрание 120 представителей в 6 избирательных округах на территории Республики Македонии – 20 представителей в каждом избирательном округе. Для распределения мест был использован метод Д'Ондта. С момента его введения в 2002 году, на выборах использовалась модель пропорционального представительства членов парламента Республики Македонии на парламентских выборах 2002 и 2006 годов, а также на досрочных парламентских выборах в 2008, 2011 и 2014 годах.

Законы о выборах были кодифицированы в один Избирательный кодекс в 2006 году, до парламентских выборов 5 июля 2006 года. В Избирательный кодекс с тех пор было внесено 14 поправок:

- три поправки в 2008 году, до проведения досрочных парламентских выборов 1 июня 2008 года;
- три поправки в 2011 году, до проведения досрочных парламентских выборов 5 июня 2011;



Карта избирательных округов в Македонии

- одна поправка в 2012 году;
- две поправки в 2013 году;
- две поправки в 2014 году, до начала парламентских выборов, состоявшихся 27 апреля 2014 года, и президентских выборов, состоявшихся 13 апреля 2014; и
- две поправки, одна в 2015 году и одна в 2016 году, до досрочных парламентских выборов, первоначально запланированных на 24 апреля 2016 года, а затем повторно запланированных на 5 июня 2016 года и отмененных 18 мая того же года, по решению Конституционного суда.

Эти поправки не привнесли каких-либо крупных изменений в избирательную систему страны, за исключением их введения при голосовании вне страны в 2011 году, которое тщательно описано в главе 1 данного исследования.

3. Органы управления выборами

Согласно самым недавним поправкам в Избирательный кодекс от 2015 года, Государственная избирательная комиссия состоит из председателя, заместителя Председателя и семи членов. Президент и вице-президент также являются членами Государственной избирательной комиссии. Члены Государственной избирательной комиссии исполняют свои обязанности профессионально, осуществляя свою деятельность на постоянной основе и имеют право на переизбрание. Парламент Республики Македонии избирает членов Государственной избирательной комиссии сроком на 5 лет, не позднее, чем за 30 дней до истечения фактического срока.

По предложению политических партий лицо, удовлетворяющее следующим критериям, может быть избрано членом Государственной избирательной комиссии:



Торжественное заявление членов ГИК Председателю парламента

- гражданин Республики Македонии и имеет постоянное место жительства в Республике Македонии;
- является выпускником юридического отделения с по крайней мере 8 годами опыта работы по правовым вопросам;
- не является членом органа политической партии.

Из последнего исключением являются только те, кто выполняет партийные функции, но не является постоянным членом партии. Такие лица еще могут быть избраны на должность.

Лицо, не предложенное политической партией, может быть избрано членом Государственной Избирательной Комиссии, если удовлетворяет следующим критериям:

- гражданин Республики Македонии и имеет постоянное место жительства в Республике Македонии;
- имеет завершенное высшее образование и, по крайней мере, пять лет опыта работы;
- не был и не является членом политической партии в течение предыдущих двух лет;
- не был и не является лицом, занимающим государственную должность, или кандидатом на должность в центральных и местных органах власти;
- не является общественным защитником политики властей или оппозиции (это относится и к тому факту, что человек не поддерживает общественным способом некоторые политические партии);
- имеет профессиональные знания и практику в области выборов и избирательного процессов.

После общественного призыва, объявленного в Официальном вестнике, каждый гражданин, который удовлетворяет вышеупомянутым критериям, относится ли он к первой или второй группе членов Государственной избирательной комиссии, может подать заявку в парламент. После того, как

закрывается срок подачи, политические партии – правящие и оппозиционные, получают проект списка со всеми заявителями. После просмотра списка, они принимают решение по кандидатам, которых они предложат в парламент. Стоит упомянуть, что кандидатов могут предложить только те правящие и оппозиционные партии (одна македонская и одна албанская партия в обеих группах) которые выиграли большинство мест на последних всеобщих выборах.

Оппозиционные политические партии назначают трех членов среди кандидатов из проектного списка в качестве членов Государственной избирательной комиссии, в то время как правящие политические партии предлагают трех членов Государственной избирательной комиссии. Три члена, предложенные не политическими партиями, избираются на основе совместного предложения руководящих политических партий и оппозиционных партий из числа претендентов. Члены Государственной избирательной комиссии избираются парламентом, с 2/3 большинства голосов от общего числа депутатов.

Государственная избирательная комиссия назначает секретаря на 5-летний срок полномочий. Генеральным секретарем может быть избран человек, который:

- является гражданином Республики Македонии и имеет постоянное место жительства в Республике Македонии;
- завершил высшее образование в области управления, государственной администрации и других социальных наук;
- не является членом политической партии;
- имеет профессиональные знания и опыт в области управления в государственном секторе.
- принадлежит к числу гражданских служащих категории В, которые являются наиболее квалифицированными гражданскими служащими, или к управленческим сотрудникам в соответствии с законом о гражданских служащих.

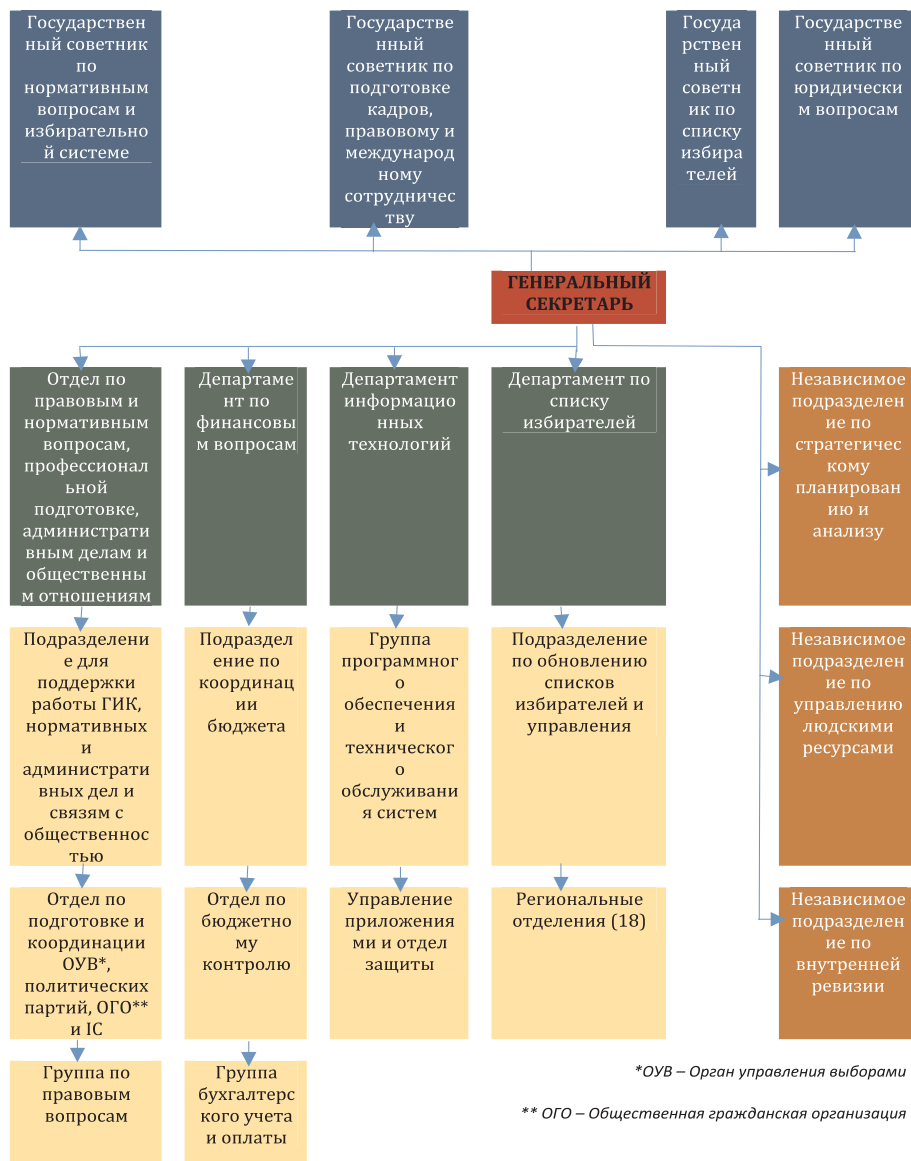
Генеральный секретарь не является членом Государственной избирательной комиссии и не имеет права голоса. Генеральный секретарь выполняет свои обязанности профессионально, на постоянной основе,

Для Государственной избирательной комиссии устанавливается Служба поддержки в целях выполнения профессиональных/административных и организационно-технических обязанностей Государственной избирательной комиссии. Службу поддержки возглавляет Генеральный секретарь Государственной избирательной комиссии. Генеральный секретарь и сотрудники службы поддержки Государственной избирательной комиссии имеют статус государственных служащих.

Перед поправками в Избирательный кодекс в 2015 году, Государственная избирательная комиссия состояла из Председателя, заместителя Председателя и пяти членов. Президент, вице-президент и члены Государственной избирательной комиссии выполняли эту функцию профессионально и могли быть переизбраны. Они были избирались в течение 60 дней после начала сессии парламента Республики Македонии сроком на четыре года.

Президентом, вице-президентом и членами Государственной избирательной комиссии могут быть лица, соответствующие следующие требованиям:

- Должны быть гражданами Республики Македонии с постоянным местом жительства в Республике Македонии;



Организационная структура службы поддержки ГИК

- Должны иметь степень бакалавра в области права с по крайней мере восемью годами опыта работы;
- Не должны являться членами в органе политической партии.

Исключением из последних являются только выполняющие партийные функции, но не являющиеся постоянными членами партии. Таковые все же могут быть избраны на должность.

Президент, вице-президент и члены Государственной избирательной комиссии избирались парламентом двумя третями голосов от общего числа депутатов.

Описанные правила были установлены Избирательным кодексом 2006 года и были в силе вплоть до последних поправок, сделанных в 2015 году. На протяжении лет, однако, поскольку Республика Македония получила свою независимость и до кодификации законов о выборах в единый Избирательный кодекс, состав и порядок функционирования Государственной избирательной комиссии регулировался законом о выборах ЧП в парламент Республики Македонии 1998 года и Законом о выборах ЧП в парламент Республики Македонии, принятым в 2002 году.

До создания государственной избирательной комиссии в качестве Высшего избирательного органа, выборы в РМ организовывались и осуществлялись Избирательной комиссией Республики (ИКР) согласно закона об отзыве ЧП и членов комитетов от 21.09.1990.

Избирательная комиссия Республики состоит из президента, секретаря и пяти членов и их заместителей с мандатом на пять лет. Дополнительные члены и их заместители также были членами ИКР как представители политических организаций, граждан, которые предложили кандидатов, а также независимых кандидатов.

Члены Избирательной комиссии Республики избирались в парламент Республики Македонии. Председатель Избирательной комиссии Республики и его заместители были назначены из судей Верховного суда Македонии, без остальных членов Комиссии

В соответствии с законом о выборах ЧП в парламент РМ, принятым 28.05.1998, Государственная избирательная комиссия состояла из президента, восьми членов и их заместителей. Председатель, члены и их заместители избирались парламентом РМ сроком на четыре года.

Председатель и два члена ГИК, а также их заместители, избираются среди судей в Верховном суде РМ. Три члена ГИК и их заместители предлагались политической партией в оппозиции, которая получила большинство голосов на последних выборах. Три члена ГИК и их заместителей были предложены руководящими политическими партиями.

Согласно закону о выборах ЧП в парламент РМ, принятом 14.06.2002, Государственная избирательная комиссия включает Председателя, восемь членов и их заместителей. Президент ГИК и его заместитель назначаются Президентом РМ сроком на пять лет. Члены ГИК и их заместители назначаются парламентом РМ, также сроком на пять лет.

Два члена ГИК и их заместители избирались из судей Верховного суда РМ из утвержденных адвокатов и юристов в соответствии с правящими и оппозиционными партиями, которые получили большинство голосов на последних выборах. Два члена ГИК и их заместители предлагались руководящими политическими партиями и оппозиционными политическими партиями, которые получили большинство голосов на последних парламентских выборах.

Первый состав ГИК как профессиональный Орган управления выборами (ОУВ) был избран парламентом РМ 15-го апреля 2006 года.

4. Гарантии свободных и справедливых выборов

4.1. Кампании и финансы кампаний

Официальная избирательная кампания начинается за 20 дней до и заканчивается за 24 часа до дня выборов. Использование административных

ресурсов кампании, включая использование служебных помещений, оборудования и официальные транспортные средства однозначно запрещено. Избирательный кодекс запрещает давление на избирателей или их запугивание и обязывает всех выборных претендентов на подписание Кодекса о справедливых и демократических выборах в качестве гарантии.

Бесплатное размещение плакатов кампании допускается только в местах, определяемых каждым муниципалитетом. Муниципалитеты должны определить эти места за 45 дней до дня выборов. На частных зданиях плакаты могут быть размещены только с разрешения владельца. Хотя большинство форм предвыборной кампании не допускаются до начала официальной кампании, политическая реклама на рекламных щитах и досках объявлений разрешается. Избирательный кодекс выделяет пропорции пространства на рекламных щитах: по 40 процентов для правительственных партий и оппозиционных партий; и по 10 процентов для парламентских партий без парламентских групп и непарламентских партий.

Избирательный кодекс также регулирует финансирования избирательных кампаний. Все связанные с кампанией пожертвования и расходы должны быть проведены через банковский счет. Правомочные частные лица могут пожертвовать суммы эквивалентном до 3000 Евро в македонских динарах, в то время как юридические лица могут пожертвовать до 30 000 евро. Иностранные или анонимные пожертвования, а также от государственных, религиозных и благотворительных организаций, запрещены. Скидки на политическую рекламу, предоставленные СМИ для участников кампании, считаются пожертвования. Выборные претенденты не могут тратить больше, чем 1.80 Евро (110 македонских динаров) в расчете на одного зарегистрированного избирателя в данном избирательном округе.

Выборные претенденты должны представить два промежуточных отчета и окончательный финансовый отчет кампании. Требуется детализированная отчетность о финансовых расходах на кампанию. Контроль финансов кампании осуществляется главным образом Государственным аудиторским бюро.

4.2. Жалобы и апелляции

Жалобы, связанные с выборами, могут быть поданы уполномоченными представителями кандидатов, как подателями списков кандидатов, так и избирателями.

Каждый податель списков кандидатов имеет право подать жалобу в ГИК в процедуре голосования, табулирования и определения результатов. Жалоба должна быть подана в течение 48 часов после окончания голосования, т.е. после того, как будут объявлены предварительные результаты. ГИК принимает решение по жалобе в течение 48 часов после ее получения. Решение должно быть доставлено через электронный почтовый ящик для получения корреспонденции и решение считается доставленным в течение пяти часов после того, как оно было доставлено в электронный почтовый ящик.

Иск против решения ГИК может быть подан в Административный суд в течение 24 часов с момента получения решения. Иск в административный суд должен основываться на обвинениях, указанных в жалобе, по которой было принято решение первой инстанции.

Каждый избиратель, чье индивидуальное право голосования было нарушено в процедуре выборов, может представить жалобу в ГИК в течение

24 часов. Каждый избиратель, индивидуальное избирательное право которого было нарушено в процедуре вне страны, может подать жалобу в ГИК в течение 24 часов через экспресс-почту. Время передачи послания должно рассматриваться как время подачи жалобы. ГИК обязан принять решение по жалобе в течение 4 часов после его получения. Иск против решения, принятого ГИК могут подаваться в административный суд в течение 24 часов после получения решения. Если решение ссылается на определенные действия Избирательного Совета и процесс голосования все еще продолжается, избирателю должна быть предоставлена возможность осуществлять свое право голоса.

Как исключение, соответствующий основной местный суд заслушивает жалобы, относящиеся к любым препятствиям или нарушениям в проведении кампании. МИК не имеют юрисдикции в связи с избирательными жалобами.

Кроме того, все слушания должны быть открытыми для общественности. Решения по жалобам, должны быть опубликованы на веб-сайтах в Административном суде и ГИК.

В ГИК создан юридический отдел рассмотрения жалоб. Кроме того, Избирательный кодекс предусматривает создание системы для управления прецедентами и жалобами, которую еще предстоит ввести в эксплуатацию.

4.3. Роль средств массовой информации

Средства массовой информации состоят из большого числа информационных каналов, в то время как телевидение остается основным источником новостей и информации.⁶

Правовые рамки для средств массовой информации формирует Конституция, Закон о средствах массовой информации и Закон о аудио- и аудиовизуальных средствах массовой информации, которые требуют равного обращения с политическими партиями. Кроме того, Избирательный кодекс с поправками обязывает вещательные СМИ освещать выборы в справедливой, сбалансированной и объективной манере, обеспечивая претендентам справедливый доступ. Также введены строгие правила, регулирующие освещение новостей и отчетности по регулярной деятельности государственных и муниципальных учреждений в ходе кампании.

Агентство по аудио- и аудиовизуальным средствам службы массовой информации (АВМС), регулирующий орган вещательных СМИ, в период выборов должен проводить мониторинг трансляции СМИ и Интернет-СМИ. Из-за отсутствия четкого определения Интернет-порталов в Избирательном кодексе, АВМС не намерены контролировать такие средства массовой информации. В то время как в период предвыборной кампании АВМС только контролирует национальных вещателей и проверяет региональные и местные информационные каналы средств массовой информации, то только в случае жалоб, он отслеживает все вещательные СМИ после начала кампании.

Совет по этике СМИ (СМЕ), действующий с начала 2015, является самостоятельным – регулирующим органом, который рассматривает жалобы в связи с контентом СМИ. 12 февраля большинство частных информационных каналов подписали «Хартию по этической отчетности во время выборов»,

⁶Миссии по наблюдению ОБСЕ/БДИПЧ Страница: 7, бывшая югославская Республика Македония, досрочные парламентские выборы, 5 июня 2016 года промежуточный доклад (31 марта – 19 апреля 2016)

изданную СМЕ, пообещав информировать в сбалансированным, правдивым, беспристрастным и объективным образом. Ранее в январе, общественный вещатель Македонское радио и телевидение (МРТ), также принял «Этические и профессиональные принципы МРТ для освещения СМИ процесса выборов», создания общих руководящих принципов для журналистов для освещения выборов.

Сессии Государственной избирательной комиссии являются открытыми. ГИК ведет протоколы своих заседаний и публикует утвержденные протоколы на своем веб-сайте в течение 48 часов с даты их принятия. Кроме того, до начала сессий, представителям средств массовой информации, представителям международного сообщества и представителям гражданского общества отправляются электронные приглашения для участия в сессиях, если повестка дня является для них интересной.

25 лет назад, 27 августа 1991 года, Республика Молдова провозгласила независимость. Согласно Конституции 1994 года Республика Молдова является суверенным, независимым, отдельным и неделимым государством. Молдова является парламентской Республикой с исполнительной властью, возглавляемой правительством во главе с премьер-министром и с Национальным собранием (парламент), наделенным законодательными полномочиями. Согласно законодательству, парламент является однопалатным и состоит из 101 депутата.

После провозглашения своей независимости в 1991 году в Республике Молдова были организованы 16 национальных выборов, которые соответствовали принципам плюрализма. Восемь из них были парламентскими выборами (27 февраля 1994, 22 марта 1998, 25 февраля 2001, 6 марта 2005, 5 апреля 2009, 29 июля 2009, 28 ноября 2010 года и 30 ноября 2014), шести местных выборов (16 апреля 1995 года, 23 мая 1999, 25 мая 2003, 3 июня 2007, 5 июня 2011 и 14 июня 2015) и двое из них были президентскими выборами (8 декабря 1991 и 17 ноября 1996). Среди парламентских выборов, организованных в Молдове, четыре из них были внеочередными выборами (в 1994, 2001, 2009 и 2010 годах).

1. Законы о выборах

Выборы в Республике Молдова регламентируются Конституцией, Кодексом о выборах, Законом о политических партиях, а также постановлениями, инструкциями и решениями Центральной избирательной комиссии, а также соответствующими разделами некоторых соответствующих



законов, таких как уголовный и административный кодексы.

1.1. Парламентские выборы

В Республике Молдова парламентские выборы основаны на системе пропорционального представительства, с закрытым списком. Вся страна представляет собой один избирательный округ, и люди могут голосовать за один список кандидатов. Избирательный период начинается после решения парламента о назначении дня выборов, но не менее чем за 60 дней до дня выборов. Выборы депутатов парламента должны проводиться в течение трех месяцев после завершения действия мандата парламента, или после роспуска парламента.



Центральная избирательная комиссия (ЦИК) для организации выборов устанавливает 37 избирательных округов, в том числе город Бендеры и один на левом берегу реки Днестр, не позднее чем за 55 дней до выборов. Они соответствуют границам второго уровня административно-территориальных единиц страны. Окружные избирательные советы устанавливают избирательные участки, на основании рекомендации мэров городов (муниципалитетов), районов и сел (коммун), не позднее чем за 35 дней до выборов, для минимум 30 и максимум 3000 избирателей. Решение относительно открытия избирательных участков за границей принимается правительством. Эти избирательные участки находятся под юрисдикцией окружной избирательной комиссии (ОИК) муниципалитета Кишинэу (столица Р. Молдова).

Количество избирательных участков может меняться от выборов к выборам. Для парламентских выборов 2014 года было установлено 2073 избирательных участка, включая 95 за рубежом (38 избирательных участков в пределах помещений дипломатических и консульских представительств) и 57 экстерриториальных.

На парламентских выборах 2014 года, Государственного регистра избирателей (ГРИ) включал 3.226.446 лиц. Явка избирателей в Республике Молдова уменьшилась с 1994 года, но все еще остается довольно высокой по сравнению с другими европейскими странами. Выборы должны быть объявлены недействительными, если в них приняли участие меньше чем 1/3 избирателей включенных в списки.

1.1.1. Кандидаты на выборах

Политические партии могут быть основаны по крайней мере 4.000 гражданами, которые должны проживать по крайней мере в половине административно-территориальных блоков второго уровня от Р. Молдова, но не меньше, чем 120 членов в каждом административно-территориальном

блоке. Политические организации регистрируются Министерством юстиции (на данный момент зарегистрировано 43 политических партий).

Сразу же после начала периода выборов ЦИК публикует список политических партий и других социо-политических организаций (союзов, политических движений), которые, согласно уставу, имеют право участвовать в выборах и были зарегистрированы Министерством юстиции до установления дня выборов.

Для регистрации списка кандидатов для выборов, политическая партия должна представить необходимые документы в ЦИК, после чего Комиссия публикует место и время, когда эти документы должны быть получены, но не позднее чем за 30 дней до дня выборов. Кандидаты в члены парламента должны быть гражданами Республики Молдова, имеющими право голоса, которые достигли возраста 18 лет до или в день выборов и также имеют постоянное место жительства в стране. Граждане, объявленные недееспособными окончательным решением суда, срочники, лица, приговоренные к тюрьме (лишению свободы), окончательным решением суда и отбывающие наказание в пенитенциарных учреждениях, лица, находящиеся под юрисдикцией суда или имеющие активные судимости за намеренно совершенные преступления и лица, лишенные права занимать должности, связанные с принятием ответственных решений, не могут выдвигаться кандидатами.

Помимо политических партий, ЦИК может регистрировать независимых кандидатов (необходимость представления между 2000 и 2500 подписей сторонников, имеющих право голоса) и избирательных блоков, образованных из 2 или более политических организаций.

После окончания регистрации, ЦИК готовит избирательные бюллетени (единый для всей страны). Кандидаты, перечислены на избирательном бюллетене в порядке, который определялся по результатам ежедневных жеребьевок, организованных ЦИК. Они включают в себя название политической партии или избирательного блока и имя независимого кандидата. Претенденты также может разместить на избирательном бюллетене свои избирательные знаки/символы.

1.1.2. Процедуры голосования и определения результатов выборов

Депутаты избираются в одном туре. Голосование проводится за один день с 7.00 до 21.00 часов (местное время страны, где расположен избирательный участок).

Согласно общему правилу, каждый избиратель голосует лично в специально оборудованном участке согласно его месту жительства.

Во избежание многократного голосования, избирателя проверяет как оператор (онлайн, в Государственном регистре избирателей), так и член УИБ в списке печатных избирателей. Для того, чтобы проголосовать, избиратель прикладывает штамп «Проголосовано» в пределах круга, соответствующего одному кандидату.

Граждане, имеющие аннулированное или истекшее место жительства или регистрацию по месту жительства в Р. Молдова, могут голосовать на избирательном участке по последнему месту жительства или пребывания, которое указано в его удостоверении личности. Избиратели, которые не имеют местожительства или регистрации места жительства в их удостоверениях личности, могут голосовать на любом избирательном

участке в Молдове, заполнив заявление на воздержания от многократного голосования.

Избирателей, которые по причине состояния здоровья или других обоснованных причин не могут присутствовать на избирательном участке, могут подать письменный запрос в УИБ, на основе которого сможет голосовать по своему месту пребывания.

Избиратели за рубежом могут голосовать на любом избирательном участке, открытом за пределами страны, без обязательной предварительной регистрации.

После подсчета голосов, участковая избирательная бюро (УИБ) упаковывает и передает избирательные материалы в компетентную Окружную избирательную комиссию (ОИК). ОИК сводит их результаты на районном уровне, упаковывает избирательные материалы и передает их в ЦИК. После того, как ЦИК получает и проверяет избирательные материалы от всех ОИК, ЦИК должна принять решение о результатах окончательных выборов, которые будут представлены в Конституционный суд для подтверждения результатов выборов.

1.1.3. Избирательный порог и трансформация голосов в мандаты

В мае 2013 года, минимальные пороговые значения для получения мест в парламенте были подняты следующим образом: для политических партий, 6 процентов, для избирательного блока двух политических партий 9 процентов, а для избирательного блока из 3 или более политических партий 11 процентов. Независимые кандидаты должны набрать по крайней мере 2 процента голосов, чтобы получить место в парламенте.

По итогам выборов, Центральная избирательная комиссия распределяет места в парламенте Республики Молдова кандидатам, получившим необходимое количество действительных голосов. Кандидаты, которые были включены в список, но не были избраны, должны быть объявлены запасными кандидатами. В соответствии с принципом пропорционального представительства места распределяются среди списков и кандидатами пропорционально количеству полученных действительных голосов. После внесения поправки к статье 87 Кодекс о выборах, начиная с парламентских выборов 28 ноября 2010 года, для распределения депутатских мандатов в первый раз был применен метод коэффициента (Q), который называется коэффициентом Харе.

1.1.4. Продолжительность мандата депутатов

Депутаты избираются сроком на 4 года. После образования вакансии места члена парламента, ЦИК должен принять решение о мандате следующего кандидата заместителя члена соответствующей политической партии, решение также должно быть подтверждено конституционным судом.

1.2. Президентские выборы

Любой гражданин Республики Молдова, который имеет право голоса, старше 40 лет, живет и имеет постоянное место жительства на территории Республики Молдова не менее 10 лет и также владеет официальным языком

страны может баллотироваться на пост президента Республики Молдова).¹,

С 1991 по 1996 год президент избирался прямым голосованием граждан. После внесения поправок в Конституцию в 2000 году, глава государства стал избираться парламентом на основе тайного голосования. Кандидат, получивший три пятых голосов депутатов, объявляется новым президентом.

Срок полномочий президента Республики Молдова составляет четыре года. Ни одно лицо может исполнять обязанности президента Республики Молдова более, чем в течение двух последовательных мандатов.²

Согласно решению Конституционного суда от 4 Марта 2016 года, конституционная поправка от 2000 года относительно избрания президента Республики Молдова, была объявлена неконституционной, на формальных и существенных основаниях. Таким образом суд решил возобновить положения относительно избрания президента путем прямых выборов и тайного голосования тем способом, который существовал до того, как были внесены поправки. В течение следующего периода, парламент должен будет внести поправки в Кодекс о выборах и принять решение о дне президентских выборов, так как фактический мандат истекает 23 марта 2016 года.

2. Стабильность избирательного законодательства

С провозглашением «перестройки» начали кристаллизоваться ранние общественно политические движения, пропагандирующие укрепление верховенства права. В результате, между 1989 и 1990 годами, поправки к Конституции Молдавской Советской Социалистической Республики положили основу для создания политического и партийного плюрализма. 17 сентября 1991 года был принят Закон о политических партиях и других общественно политических организациях, в соответствии с международным правом. Таким образом, была ликвидирована однопартийная система, созданы условия для деятельности партий и других общественно политических организаций.

Выборы в законодательный форум от 1990 года были проведены согласно мажоритарной избирательной системе, установленной законом в том же году. В Молдове были созданы 380 одномандатных избирательных округов. Любое гражданское движение с не менее 100 членами и общественно политические организации имели право выдвигать кандидатов. Чтобы быть избранным, кандидат должен был получить около 7000 голосов в 5-7 населенных пунктах.

После парламентского кризиса, национальный законодательный орган, избранный на пять лет был распущен в начале осени 1993 года, однако им удалось принять новый закон о парламентских выборах – который ознаменовал начало реформы избирательной системы в Республике Молдова. Целью реформы была замена мажоритарной избирательной системы на систему с ограниченным пропорциональным представительством. Была создана организация выборов в многомандатных избирательных округах, использующая списки политических партий и позволяющая регистрацию независимых кандидатов. Количество мест в парламенте были сокращено с

¹ Статья 78 (2) Конституции

² Статья 80 Конституции

380 до 104 (позднее Кодекса о выборах от 1997 года сократил их число до 101 мест).

До начала парламентских выборов 27 февраля 1994 года не удалось установление многомандатных избирательных округов, потому что до того времени не были реализованы необходимые административно-территориальные реформы. Другой причиной был Приднестровский конфликт, который затруднял создание избирательных участков на соответствующей территории. В результате этих условий парламент был вынужден сделать выбор в пользу создания единого общенационального избирательного округа, приняв наконец, интегральную пропорциональную систему (одна страна – один избирательный округ). Решением для защиты избирательных прав граждан, проживающих на территории Приднестровья, было дать им возможность голосовать на специальных избирательных участках, открытых на правом берегу реки Днестр (находящихся под управлением молдавских властей).

Новая Конституция Республики Молдова от 29 июля 1994 года (основной закон) предоставила важную роль для политических партий и других общественно-политических организаций, выражая волю граждан и их участие в выборах народных депутатов.

Согласно закону о выборах президента Р. Молдова (принят в 1991 году с поправками, внесенными в 1996 году) Президент был избран непосредственно гражданами. В 2000 году парламент внес изменения к Конституции и исключил из Кодекса о выборах положения, касающиеся президентских выборов – прерогатива избрания президента была передана парламенту.

Помимо упомянутых выше актов, до 1997 года правовые рамки, обеспечивающие гражданам право голоса, включали и другие нормативные акты: Закон о референдуме (принятый в 1992 году) и Закон о местных выборах (принятый в 1994 году).

21 ноября 1997 года был принят Кодекс о выборах (закон № 1381-XIII), который ознаменовал объединение всех процедур, связанных с организацией и проведением местных, парламентских, президентских выборов и референдумов в единый закон, который заменил все применимые законы в этой области. Кодекс о выборах регулирует весь избирательный процесс Республики Молдова. Между тем, согласно органическому закону, был учрежден постоянный орган по управлению избирательным процессом – Центральная избирательная комиссия. ЦИК получил право вносить предложения о внесении поправок в Закон о выборах и развивать конкретные избирательные правовые рамки (правила и руководящие принципы), направленные на улучшение избирательных процедур.

Выполнив анализ поправок, поддержанных Кодексом о выборах, начиная с 1999 года и до недавнего времени, мы видим, что он был изменен 49 отдельными законами. Наиболее частые поправки направлены:

- Статья 1. Основные понятия – 51 поправка;
- Статья 47. Избирательная кампания - 29 поправок;
- Статья 27 Установление округов и окружных избирательных советов и Статья 29. Создание избирательных участков и участковых избирательных бюро – с 28 и, соответственно 26 поправками;
- Статья 13. Ограничения - 22 поправки;
- Статья 44. Регистрация кандидатов - 21 поправка;
- Статья 22. Общие полномочия Центральной избирательной комиссии – 25 поправки;

- Статья 55. Обеспечение безопасности процесса голосования - 18 поправок;
- Статья 53. Голоса - 20 поправок;
- Статья 39. Списки избирателей -19 поправок.

В эти части Кодекса о выборах были внесены поправки, включая в годы выборов. Причиной изменений была необходимость улучшить процесс организации и проведения выборов и обстоятельства, происходящие из политических интересов/воли. Позитивный шаг произошел в этой области вскоре после парламентских выборов 2005 года: Кодекс о выборах был включен в перечень законов, которые должны быть пересмотрены, с тем чтобы привести их в соответствие с рекомендациями Венецианской комиссии Совета Европы и ОБСЕ.

Преобразование голосов в мандаты

Результаты обычно оказывались в пользу больших партий. В соответствии с поправками в Кодекс о выборах в июне 2010 года, для распределения депутатских мандатов был введен метод коэффициента (Q) (также известный как коэффициент Харе). Этот метод является более благоприятным для более мелких партий, позволяя им максимально увеличить их избирательное преимущество при преобразовании голосов в мандаты. Однако это изменение не было поддержано миссией наблюдения БДИПЧ/ОБСЕ, подчеркнувшей, что используемый метод был изменен за четыре месяца до выборов, без каких-либо консультаций с общественностью – практика, которая противоречит Кодексу Венецианской Комиссии о надлежащей практике в избирательных делах.

Еще одним элементом пропорциональной системы является *минимальный порог представительства*. С одной стороны, применение порога является решением для уменьшения политической раздробленности. С другой стороны, она влияет на пропорциональность системы, достигая очевидного неравенства, особенно при использовании высокого порога, который может увеличить излишек голосов.

Во время парламентских выборов 1993 года, порог был применен только к политическим партиям (4%). Кодекс о выборах 1997 года расширил 4% порог также на независимых кандидатов. В 2000 году, после внесения поправки в Кодексе о выборах, порог представительства политических партий был увеличен с 4% до 6% и сократился с 4 до 3% для независимых кандидатов. В июле 2005 года он был сокращен с 6% до 4% для партий и с 9% и 12% до 8% для избирательных блоков. В апреле 2008 года 6% порог для политических партий вернули, а избирательные блоки были запрещены. ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианская Комиссия рекомендовавшие сохранить низкий порог, призвали власти Молдовы рассмотреть поправки в Кодекс о выборах. Впоследствии в июне 2009 года, минимальный порог для представительства партии был сокращен до 5% и было разрешено создание избирательных блоков. В июне 2010 года минимальный процент представительства был изменен следующим образом: 4% для политической партии, 7% - для избирательного блока, сформированного из 2 партий, 9% – для избирательного блока из 3 или более партий и 2% для независимых кандидатов. Последнее изменение было сделано в 2013 году - по сравнению со старыми положениями, порог был увеличен на 2% для каждого типа претендентов, за исключением независимых кандидатов.

Избирательная система является наиболее важным элементом для развития демократических ценностей в обществе. Переход Молдовы к

демократическому обществу характеризуется положительно, включая свободные и прозрачные выборы, основанные на принципах плюрализма и совершенствования правовой основы этого процесса, в который Центральная избирательная комиссия внесла существенный вклад.

Следует упомянуть, что есть еще определенные положения Кодекса о выборах, которые носят общий характер и не охватывают в деталях процедуру выборов, а также те правила, которые содержат противоречивые положения – поэтому в будущем должны быть внесены новые поправки с целью устранения существующих недостатков.

3. Органы управления выборами

3.1. Национальный избирательный орган

В Республике Молдова функционирует независимая модель избирательных органов управления. Существует только один национальной государственный орган власти, который несет ответственность за осуществление избирательной политики, организацию и проведение выборов - это *Центральная избирательная комиссия (ЦИК) Республики Молдова*. ЦИК является постоянным независимым органом с 1997 года. С 1994 по 1997 год выборы организовывались центральными структурами, которые специально назначались для этой цели, их полномочия распространялись только на избирательный период, поэтому у них было новое членства при каждом объявлении всеобщих выборов.

Центральная избирательная комиссия состоит из девяти членов. Согласно положениям Кодекса о выборах, которые в первый раз были применены 11 февраля 2011 года: 1 член назначается президентом Республики Молдова и другие 8 членов парламентом, в то же время соблюдая пропорциональное представительство большинства и оппозиции в парламенте. Состав Комиссии подтверждается решением парламента, большинством голосов избранных депутатов.

Все члены Центральной избирательной комиссии назначаются одновременно, сроком на пять лет. По истечении мандата состав Комиссии может быть изменен. Если мандат ЦИК истекает в период выборов, он автоматически продлевается до тех пор, пока не закончится этот избирательный период, и до тех пор, пока новые члены не займут свои должности. Однако мандат не может быть продлен на более, чем 90 дней.

Председатель, заместитель председателя и секретарь комиссии избираются из числа членов ЦИК большинством голосов от общего числа членов.

Председатель, заместитель председателя и секретарь ЦИК работают на постоянной основе, другие члены Комиссии созываются председателем ЦИК при необходимости. В период между выборами, члены собираются для очередного совещания каждые две недели и для специальных совещаний по необходимости. Члены, вовлеченные на непостоянной основе в состав ЦИК, работают в ЦИК постоянно в течение всего избирательного периода. Решением ЦИК они освобождаются от выполнения обязанностей поста постоянной работы.

Со своей деятельностью ЦИК справляется с помощью постоянного персонала, структура и максимальное количество работников согласовывается с Комиссией. Персонал состоит из государственных



служащих и персонала, работающего на договорной основе. Структура аппарата ЦИК включает руководителя аппарата, 6 подразделений и 2 автономные службы. Согласно текущей ситуации аппарат состоит из 37 единиц.

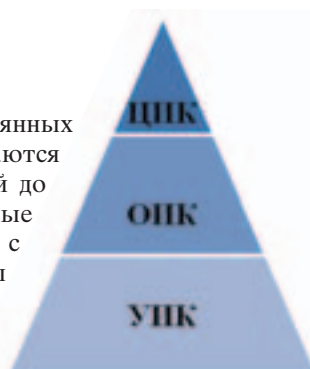
Независимость и беспристрастность Комиссии гарантируется несколькими правовыми документами. Начиная с 2013 года бюджет ЦИК стал отдельной строкой в государственном бюджете (отдельным от правительства), непосредственно одобренным парламентом. Здание было передано правительством под управление/владение Комиссии. Кроме того, согласно Кодексу о выборах, во время срока своих полномочий, члены Центральной избирательной комиссии:

- а) не могут быть членами какой-либо партии или другой социально политической организации;
- б) не могут участвовать в политической деятельности;
- в) не могут выступать за или против кандидатов;
- г) не могут способствовать каким-либо образом к деятельности кандидатов, за исключением предусмотренного в Кодексе о выборах.

Срок полномочий члена Комиссии прекращается в случае: истечения срока; отставка; увольнение; неспособность выполнить обязанности; смерть члена.

3.2. Нижестоящие избирательные органы

В Республике Молдова не существует постоянных местных избирательных органов, они создаются только на период выборов. Минимум за 50 дней до выборов, ЦИК создает окружные избирательные комиссии (ОИК). В них входит от 7 до 11 членов с правом совещательного голоса. Кандидаты назначаются судьями, местными советами второго уровня и политическими, представленными в парламенте.



Участковые избирательные бюро (УИБ), управляют выборами на уровне избирательных участков. Их создает ОИК не позднее чем за, 25 дней до дня выборов численностью от 5 до 11 членов с правом совещательного голоса. Кандидаты назначаются местными советами и политическими партиями, представленными в парламенте.

На последних парламентских выборах от 30.11.2014 было создано 35 ОИК и 2073 УИБ.

4. Гарантии свободных и справедливых выборов

4.1. Избирательная кампания

Положения, касающиеся мероприятий кампании, определены в Кодексе о выборах и соответствующих нормативных актах, принятых ЦИК:

- Положение о размещении избирательной рекламы и политической агитации на рекламных щитах.
- Регламент по освещению избирательной кампании в СМИ Республики Молдова

4.1.1. Виды избирательной кампании

Избирательная кампания для каждого кандидата начинается только после того, как он был зарегистрирован ЦИКом на выборах. Конкуренты на выборах имеют право представлять для свободного обсуждения предвыборных программ (платформ), их политические, профессиональные и личные навыки. Всем кандидатам гарантируются равные возможности для технической и материальной поддержки и финансирования избирательной кампании.

Конкуренты на выборах должны участвовать в избирательной кампании на равной основе и имеют равный доступ к средствам массовой информации, включая радио и телевидение, финансируемых за счет государственного бюджета. Кандидаты могут:

- Организовывать встречи с избирателями (включая социальные мероприятия, концерты и т.д.).
- Размещать видео-, аудио- и типизированные материалы на телевидении, радио, в печатных и электронных средствах (включая Интернет).
- Участвовать в политических дебатах.
- Размещать информацию о средствах наружной рекламы.
- Распространять материалы кампании (например, листовки, брошюры и т.д.).

Органы местного публичного управления обязаны в течение 3 дней с момента регистрации кандидата, установить и гарантировать минимум специальных мест для предвыборной рекламы, а также создать минимум мест для организации встреч с избирателями. Минимальная поверхность для размещения наружной рекламы, предлагаемой бесплатно одному электропубличному претенденту, на государственном информационном табло, должна быть не менее 1 м².

Частные агентства могут предлагать место для публикации наружной рекламы всем претендентам на равных условиях, и она не должна превышать 10% от общего числа принадлежащего на каждого кандидата пространства.

Молдавское законодательство, регулирующее доступ СМИ. Общественные вещатели выделяют кандидатам по 1 минуте в день бесплатного эфирного времени для размещения их предвыборной рекламы. Платная избирательная реклама также является возможной. Каждому кандидату предоставляется эфирное время, которое не превышает 2 минут в день во время избирательной кампании для каждого средства массового вещания. Эфирное время для платной рекламы выборов предоставляется всем кандидатам в те же часы вещания. Конкуренты на выборах также предоставляется бесплатное эфирное время для дебатов.

4.1.2. Запреты, касающиеся избирательных кампаний

Конкуренты на выборах не могут использовать государственные средства и блага (административные ресурсы) в ходе избирательных кампаний. Аналогичным образом государственные органы и учреждения, а также другие связанные учреждения не могут выдавать кандидатам общественные блага или другие льготы и пособия, кроме тех случаев, когда это происходит на контрактной основе, обеспечивая равные условия для всех кандидатов. Запрещается прямое или косвенное финансирование или материальная поддержка любого рода избирательной кампании: зарубежных стран/лиц; иностранных/международных или совместных учреждений; молдавских граждан, ограниченных в избирательных правах или с доходами из-за рубежа; государственных организаций или юридических лиц, финансируемых из государственного бюджета или получавших финансирование за один год до начала избирательной кампании; анонимных лиц, благотворительных или религиозных организаций.

Размещение избирательных сообщений на частном пространстве допускается только с согласия владельца. Предвыборная реклама на внешней поверхности транспортной единицы производится после предварительного согласования с Министерством внутренних дел. Кроме того, запрещается размещать постеры кампании: в общественном транспорте (государственное имущество); на памятниках, зданиях, объектах и пространстве, которые имеют историческую, культурную или архитектурную ценность; внутри или на расстоянии 100 метров от избирательных органов; заборах, столбах и других структурах, а также устройствах, оборудовании, независимо от формы собственности.

Предложение или предоставление денег, товаров, услуг или льгот и пособий с целью влияния на осуществление избирателями их избирательных прав определенным образом, наказывается штрафом, с лишением права заниматься определенной деятельностью или ликвидацией юридического лица. Поправки в Уголовный кодекс от 2013 принесли ясность в эту тему, давая описание и перечень товаров, которые считаются взяткой в этом отношении. Последние поправки в Кодексе о выборах от 2015 года расширили запреты на проведение избирательных кампаний. Конкуренты на выборах не должны вовлекать зарубежные страны/учреждения/граждан или международные организации в мероприятия в рамках своих кампаний. Кроме того, они не могут использовать в избирательной кампании изображения, представляющие государственные учреждения или государственные органы (как внутренние, так и зарубежные) или международных организаций. Запрещается использовать сочетание цвета и/или звуков, которые напоминают национальные символы Р. Молдова или другого государства, с

использованием материалов с исторических личностей из Молдовы или из-за рубежа, символы иностранных государств или международных организаций, или изображения иностранных должностных лиц.

Запрещается распространение информации/материалов кампании в день выборов и в день, предшествующий выборам, за исключением материалов на Интернет и ранее размещенной наружной рекламы.

4.2. Избирательные жалобы

Государство гарантирует достижение избирательных и политических прав участников избирательного процесса, обеспечение системы эффективных средств правовой защиты против попыток ограничить гарантированные права.

4.2.1. Кто может подавать жалобы?

Правила, касающиеся субъектов, которые могут подать жалобу не изменились, гарантируя право на обжалование следующим категориям:

- граждане - могут подать апелляцию лично или через законного представителя.
- конкуренты на выборах - апелляция может быть подана их представителями в соответствующий избирательный орган или лицом, уполномоченными кандидатом по доверенности.

4.2.2. Предмет жалобы

С момента принятия Кодекс о выборах и по настоящее время положения избирательного законодательства, связанные с предметом спора, имело много поправок, которые были направлены на его расширение. Первоначально избиратели или конкуренты на выборах могли подавать жалобы только на действия и решения избирательных органов. Впоследствии цель жалобы была дополнена путем введения в дополнение к понятию «действие», понятия «бездействие».

В настоящее время, согласно ст. 65 Кодекс о выборах, жалобы могут быть поданы против:

- а) действия/бездействия избирательных органов.
- б) решений избирательных властей.
- с) действия/бездействия кандидатов на выборах.

Кроме того, в суде могут оспариваться действия, которые относятся к:

- освещению выборов вещательными компаниями, находящимися под юрисдикцией Молдовы.
- печатные СМИ, относящиеся к кампании.

4.2.3. Срок подачи и рассмотрения жалоб

Во всех случаях, *срок подачи* жалоб является 3 календарных дня от даты, когда было определено совершение действия/бездействия или решение было утверждено.

Период рассмотрения жалобы рассчитывается от дня подачи, но не позднее, чем на дня выборов:

- 3 календарных дня – рассмотрения жалоб, касающихся действий/бездействия и решений ОИК и УИБ.

- 5 календарных дней - действия/бездействия кандидатов на выборах и действия/бездействия и решения ЦИК.
- 24 часа – жалобы, поданные в суды в день выборов. Жалобы, относящиеся к результатам голосов и распределению мандатов, рассматриваются одновременно с подтверждением законности выборов и признание мандатов.

4.2.4. Разграничения компетенции в процессе рассмотрения жалобы

С июня 2010 года, во имя избежания конфликтов, касающихся юрисдикции, поправками в Кодексе о выборах были определены более четкие обязанности различных органов власти, которые рассматривают жалобы и апелляции. Были установлены следующие полномочия:

1. Компетенция избирательных органов
 - a) жалобы, касающиеся организации и проведения выборов, должны рассматриваться избирательными властями с соблюдением их иерархии
 - b) действия/бездействия и решения избирательных органов могут оспариваться в суде, который обладает юрисдикцией в соответствующем округе. Предварительно нужно подать жалобу в избирательный орган, который выше, чьи действия оспариваются в суде

Исключение из общего правила:

В день выборов, жалобы против действий/бездействия и решения УИБ которые относятся к права голоса или управлению выборами, могут быть поданы непосредственно в местный суд. Соответственно, проведение судебных разбирательств в связи с решениями ОИК по жалобам на действия/бездействия конкурентов на выборах, могут быть инициированы непосредственно в соответствующих местных судах.

2. Компетенции других органов:
 - a) Суды – жалобы относительно печатных средств массовой информации, отказы передавать или публиковать избирательную рекламу (платную или бесплатную), жалобы против решения избирательного органа и Координационный совет по телерадиовещанию.
 - b) Координационный совет по телерадиовещанию – жалобы на освещение избирательных кампаний вещателями, находящихся под юрисдикцией Республики Молдова.
 - c) другие органы – в тех случаях, когда установлено, что рассмотрение действий, изложенных в жалобе относится к компетенции других учреждений (органов прокуратуры, Министерства внутренних дел, органов местного публичного управления и т.д.).

4.3. Прозрачность и публичность избирательной кампании

Согласно ст. 25 Кодекса о выборах, ЦИК гарантирует, что избирательные действия осуществляются прозрачным образом, что позволяет СМИ и общественности следить за деятельностью комиссий. Только данные, содержащие личную информацию не являются общедоступными и охраняются законом.

В этой связи все заседания избирательных органов открыты для средств массовой информации и общественности. Заседания ЦИК также передаются онлайн на официальном сайте ЦИК. Информация/учебные материалы, связанные с процессом выборов доступны во всех форматах (на государственном и русском языке) и распространяются с помощью различных инструментов (телевидение/Радио, наружная реклама, мобильные группы, веб-страниц и социальные средства массовой информации, встречи/рабочие семинары и т.д.).

Избиратели имеют возможность проверить свои данные в списке избирателей на избирательном участке или на веб-сайте ЦИК. Информация об избирательном участке, с указанием адреса места голосования, доступна на веб-странице ЦИК и распространяется членами УИК каждому избирателю. Кроме того, ЦИК должен опубликовать предварительные результаты выборов на своем веб-сайте.

Важным аспектом, который требует особого внимания является общественный характер политических партий, который обязывает их быть более прозрачным. Парламент Республики Молдова 9 апреля 2015 года принял Закон о финансировании политических партий и избирательных кампаний. ЦИК утвердил Регламент финансирования кампании, которая устанавливает условия для финансовой поддержки избирательных кампаний и процедуры представления кандидатами финансовых отчетов о доходах и расходах. Информация из докладов является открытой и должна быть опубликована на официальном сайте ЦИК, включая личности доноров, размер пожертвованных сумм и всю соответствующую информацию из независимых аудиторских отчетов.



Юридический отдел, Национальное избирательное управление Республики Польша

Введение

Демократические преобразования политической системы в Польше после 1989 года открыли ворота для создания избирательных правил в соответствии с характеристиками демократического правопорядка, обеспечением реальной свободы выборов и справедливости их исполнения.

Наиболее важные шаги в этом отношении охватывают, в частности:

- создание институциональных гарантий для функционирования организаций граждан на основе плюрализма политических партий,
- обеспечение свободной избирательной кампании в рамках закона и на основе конкуренции программ,
- создание механизмов, позволяющих юридическим лицам поддерживать кандидатов в соответствии с принципом равенства, одновременно обеспечивая избирателям получение наиболее важной информации о кандидатах (их возраст, образование, политические взгляды, их возможное участие в коммунистических спецслужбах между 1944 и 1990 годами),
- введение апелляции против конкретных действий, связанных с голосованием, и социального контроля над процедурами голосования,
- Установление действительности выборов (включая право на их частичное или полное аннулирование) Верховным судом в целом и окружным судом в случае местных выборов,
- Поручение организации выборов учреждениям, которые являются независимыми от других государственных органов и – согласно их положению в рамках территориальной структуры – работают на постоянной основе (Национальная избирательная комиссия, уполномоченные по выборам),
- Назначение квалифицированных выборов гражданских служащих в органы по проведению выборов, для выполнения исполнительных (например, неполитического национального избирательного управления) и вспомогательных услуг (выборы должностных лиц в общинах, округах и воеводствах),
- предоставление достаточных финансовых ресурсов для организации выборов, а также для выполнения деятельности избирательных институтов
- усиление соблюдения принципа прозрачности в отношении финансовых вопросов политических участников, включая нормативное регулирование финансирования политических партий и избирательных кампаний, отчетности доходов и расходов, связанных с выборами и проверкой их избирательными органами.

Принципы избирательного права

Избиратели, которым на дату голосования исполняется по меньшей мере 18 лет, могут избирать во всенародном голосовании:

- парламент (Сейм и Сенат) на четырехлетний срок,
- Президента Республики Польша на пятилетний срок,
- депутатов Европейского парламента на пятилетний срок,
- местные органы власти: законодательные органы – советы общин, округов и воеводств, и исполнительные органы – мэры деревень и поселков, мэров городов и президентов городов на четырехлетний срок.

Избирательное право

Голосовать можно только лично, и только один раз, используя официальные карточки для голосования на избирательных участках, открытых на территории Польши, включая тюрьмы и больницы. На парламентских и президентских выборах и выборах в Европейский парламент, избирательные участки создают также за рубежом и на польских судах.

1. Избирательные системы

Выборы представителей парламента

Парламент состоит из двух палат: Сейм (460 депутатов) и Сенат (100 сенаторов).

Только польские граждане могут голосовать и выступать в качестве кандидатов на парламентских выборах.

ВЫБОРЫ В СЕЙМ

Выборы:

- являются всеобщими, равными, голосование является прямым и тайным;
- избирательная система пропорциональная
- право выдвижения кандидатов принадлежит политическим партиям (или коалиции партий) и группам избирателей; кандидат должен быть гражданином Польши и на дату выборов ему должно исполниться по крайней мере 21 год; требованием также является, что у кандидатов не может быть приговора к лишению свободы за умышленное преступление, возбужденного государственным обвинением
- выборы проводятся в 41 избирательных округах, кандидаты баллотируются на от 7 до 20 мандатов в каждом избирательном округе
- распределение мандатов в избирательных округах проводится по методу д'Ондта; предпосылкой для этого является достижение минимум 5% действительных голосов в пределах всей страны (8 процентов для коалиций партий). Избирательные комиссии, созданные избирателями, которые соответствуют зарегистрированным организациям национальных меньшинств, освобождены от требования получения избирательного порога, если

в течение указанного периода времени они уведомляют национальную избирательную комиссию о их воле по осуществлению этого права.

ВЫБОРЫ В СЕНАТ

Выборы:

- являются всеобщими, равными, голосование является прямым и тайным;
- право выдвижения кандидатов принадлежит политическим партиям (коалиции партий) и группам избирателей; кандидат должен быть гражданином Польши и на дату выборов ему должно исполниться по крайней мере 30 лет; требованием также является, что у кандидатов не может быть приговора к лишению свободы за умышленное преступление, возбужденным государственным обвинением.
- выборы проводятся в 100 одномандатных избирательных округах,
- мандат приобретает кандидат, получивший наибольшее количество действительных голосов в соответствующих избирательном округе.

Выборы президента Республики Польша

Выборы:

- всеобщие, прямые и голосование является тайным;
- право выдвижения кандидатов принадлежит исключительно польским гражданам (избирателям) в группах по меньшей мере из 100 000 человек; кандидат должен быть польским гражданином, которому на момент голосования исполнилось по меньшей мере 35 лет; и он располагает всеми избирательными правами (ссылка сек. А)
- побеждает кандидат, который достигает более 50% действительных голосов. Если ни один из кандидатов не достигает необходимого количества голосов, то второй тур выборов состоится через 14 дней после первого – избиратели выбирают между двумя кандидатами, которые последовательно достигли наибольшего количества голосов в первом туре; во втором туре побеждает кандидат, который получает больше голосов.

2. Развитие избирательного законодательства

Была продолжена работа по внедрению стандартов демократических выборов в правовую систему Польши, с различной интенсивностью и в разные периоды. С 1989 года существовали десятки действующих законов о выборах, часто имеющие единовременный характер. Эти законы также были изменены несколько раз. Ситуация была другой до Избирательного кодекса - закона, принятого Сеймом 5 января 2011 года (DZ. U. от 2011 г., № 21, пункт 112), ставшего единым и систематизированным избирательным правом, заменившим множество положений по выборам из разных периодов, часто противоречащих друг другу. Вступление в силу Избирательного кодекса было, с формальной точки зрения, несомненно самым большим успехом в области избирательного права. Избирательный кодекс ввел ряд изменений и новых решений по отношению к ранее действующему избирательному законодательству.

Одним из основных изменений в Закон о выборах, сделанным за четверть века свободных выборов в Польше, стало введение голосования по доверенности, то есть разрешение голосования через доверенное лицо. Этот институт был введен в польский закон о выборах поправкой от 2009 года и касался Закона о выборах президента Республики и закона для муниципальных советов, районных советов и окружных советов, а также Закона о прямых выборах мэров деревень (мэр, президент города). Таким образом, избрание этим способом было введено впервые во время выборов президента Республики Польша в 2010 году. Голосование по доверенности впоследствии было сохранено в избирательном кодексе и в настоящее время используется на всех выборах. Голосование по доверенности осуществляется исключительно внутри страны. Право голосовать по доверенности предоставляется инвалидам и избирателям, достигшим 75 лет.

Как указывалось выше, вступление в силу избирательного кодекса в 2011 году, вызвало ряд изменений в Законе о выборах, т. е. *в том числе*:

- введение одномандатных округов (100) в выборах Сената Польши;
- требование обеспечить слепых избирателей возможностью голосования на всех выборах с помощью верхнего покрытия на избирательном бюллетене, подготовленном на шрифте Брайля (каждый избирательный участок должен быть обеспечен таким верхним покрытием, подготовленным брайлевской печатью, без необходимости предварительного уведомления избирателем о необходимости в этом);
- Введение почтового голосования внутри страны и за рубежом. Первоначально, положения избирательного кодекса предусматривали возможность голосовать по почте только для избирателей за рубежом, а внутри страны только для инвалидов. Однако поправка от 2014 года ввела возможность голосовать по почте для всех избирателей в стране и за рубежом, за исключением местных выборов, в которых только избиратели-инвалиды могут продолжать голосовать по почте;
- обязательство обеспечивать избирателей-инвалидов информацией о: их соответствующем избирательном участке, ближайших к месту жительства окружных избирательных комиссиях, включая о помещениях, адаптированных к потребностям людей с ограниченными возможностями, об условиях добавления избирателей к списку избирателей в отдельных избирательных участках, дате выборов и часах проведения голосования, избирательных комитетах, участвующих в выборах и зарегистрированных списках кандидатов и кандидатов в конкретных выборах, а также условиях и формах голосования. Эта информация должна быть доступна для общественности путем размещения в бюллетене для общественной информации и в обычно принятой в данном муниципалитете форме, а также доставляется мэром деревни (мэр, президент города) избирателям-инвалидам по их просьбе, по телефону или в форме печатных информационных материалов, включая электронный формат.

Следует подчеркнуть, что после вступления Избирательного кодекса в силу, поправки осуществляются постоянно, в 2014 году *в частности*:

- введение срока полномочий членов Национальной избирательной комиссии; срок полномочий длится в течение девяти лет;
- возможность записи, с помощью доверенных представителей, используя их собственное оборудование для записи, всех операций избирательной комиссии в день выборов с момента начала голосования и во время закрытия избирательного участка до подписания протоколов голосования Комиссии.

Одним из наиболее важных недавних изменений (середина 2016 года) в польском законе о выборах является введение урн из прозрачного материала, обязательство применяется на всех выборах, включая местные выборы, проведенные в период и на дополнительных выборах в Сенат, а также на национальных и местных референдумах. Это касается всех избирательных участков в стране, за рубежом и в польских судах, включая помещения, созданные в отдельных округах (больницы, дома престарелых, центры содержания под стражей, тюрьмы, общежития). Для того, чтобы обеспечить секретность голосования, избиратель может бросить избирательный бюллетень в урну в конверте.

3. Система избирательных органов

Начиная с первого избирательного законодательства, которое составило основу для свободных выборов органов местного самоуправления и выборов президента Республики Польша 1990 года, организацию выборов предоставили независимым избирательным органам. Этот шаг имеет особое значение с учетом польского опыта коммунистического периода – личный состав избирательных органов больше не устанавливается согласно политическому ключу. Личный состав поэтому состоит из судей из-за их независимости от представителей исполнительной и законодательной власти, а также правового запрета на членство в любой политической партии или участия в любой политической деятельности.

Вторым фактором был тот факт, что избирательные органы – согласно их положению в рамках территориальной структуры – работают на постоянной основе, а не только в периоды выборов. Функционирование такого органа ограничено временными рамками: от даты объявления выборов до даты определения результатов – фактор, который может привести к определенному ослаблению чувства ответственности, также и в глазах общественности. Поэтому создание органов, работающих на постоянной основе повышает их авторитет. Также важно, что учреждение на более высоком уровне устанавливает личный состав учреждений на более низком уровне, в то время как избирательный орган устанавливает свой внутренний состав самостоятельно.

Предоставление избирательным институтам исполнительного государственного органа, ответственного за них и в то же время обеспечивающего адекватные финансовые ресурсы для выполнения их обязанностей, относящихся к выборам (где их количество и контроль расходов не зависит от исполнительной власти), является третьим важным элементом независимости избирательных институтов.

В результате вышеизложенного, система избирательных учреждений, ответственных за выборы членов парламента (Сейм и Сенат), выборы президента Республики Польша и выборы в Европейский парламент, состоит из:

Национальная избирательная комиссия

Национальная избирательная комиссия, как высшее действующее избирательное заведение, уполномоченное проводить все выборы и референдумы на национальном уровне.

Она состоит из девяти судей верховных судов и трибуналов. Их выдвигают президенты конституционного трибунала, верховного суда и высшего управленческого суда, и после этого назначаются президентом республики Польши. Срок полномочий члена национальной избирательной комиссии составляет девять лет, и истекает, когда судья достигает 70 летнего возраста. Члены национальной избирательной комиссии выполняют свои обязанности в связи с выборами независимо от их обязанностей в качестве судей.

Национальная избирательная комиссия назначает из своих членов председателя и двух заместителей председателя.

ЗАДАЧИ НАЦИОНАЛЬНОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КОМИССИИ

Во время выборов Национальная избирательная комиссия осуществляет свою деятельность по всей стране и контролирует деятельность избирательных органов нижнего ранга.

В основные задачи Национальной избирательной комиссии входит:

Регистрация избирательных комитетов

Органами, уполномоченными выдвигать свои кандидатуры на выборах являются избирательные комитеты. В зависимости от типа выборов могут создаваться комитеты партийных коалиций, избирателей, политических партий и общественных организаций. О создании комитета необходимо уведомить избирательные органы. В местных выборах эти уведомления принимают уполномоченные по выборам,

Регистрация кандидатов на пост президента Республики Польша

В процессе президентских выборов в Республике Польша Национальная избирательная комиссия принимает кандидатов и проверяет удовлетворяет ли их заявление, установленным законом требованиям, и регистрирует кандидатов.

Спецификация процедуры задач по проведению выборов для нижнего ранга избирательных органов и надзор за соблюдением закона о выборах этими властями

На всех выборах и референдумах Национальная избирательная комиссия определяет руководящие принципы, обязательные для нижнего ранга избирательных органов. Они подробно указывают порядок выполнения избирательных задач этими избирательными органами. Если власти нижнего уровня выполняют свои задачи ненадлежащим образом, то Национальная избирательная комиссия обладает полномочиями по надзору - она может отменить решения этих органов. Комиссия также рассматривает жалобы в отношении деятельности властей нижнего уровня.

Предоставление пояснений правительству и органам местного управления, выполняющим задачи, связанные с выборами, а также избирательным комитетам и теле- и радиостанциям

Правительство и органы местного самоуправления участвуют в организации выборов и референдумов: среди прочих задач, эти государственные органы отвечают за создание избирательных участков, составление списков избирателей, обустройство избирательных участков, назначение участковых избирательных комиссий и их обслуживание. Национальная избирательная комиссия как орган, отвечающий за организацию выборов, дает пояснения этим органам, указывая на процедуры, которым они должны следовать при выполнении ими своих задач.

Избирательные комиссии получают разъяснения от Национальной избирательной комиссии относительно принципов их избирательной деятельности, избирательной кампании и связанными с этим финансовыми вопросами.

Общественное радио- и телевизионные станции обязаны транслировать на бесплатной основе рекламные объявления, в которых избирательные комитеты представляют свои программы и кандидатов, в то время как коммерческие станции транслируют рекламные объявления избирательных комитетов на платной основе. Все станции получают разъяснения Национальной избирательной комиссии в отношении принципов, регулирующих избирательную кампанию в СМИ.

Определение и объявление результатов голосования и результатов выборов по всей стране

Роль Национальной избирательной комиссии в процессе определения результатов выборов зависит от характера выборов. Ее роль в выборах президента Республики Польша состоит в подсчете результатов голосования и определении результатов выборов. В выборах польского и европейского парламента его роль состоит в сборе результатов голосования во всех избирательных округах, с тем чтобы определить, какие избирательные комитеты превысили избирательный порог и могут участвовать в распределении мандатов. Национальная избирательная комиссия также определяет результаты республиканских референдумов.

Ревизия финансовых отчетов, представленных избирательными комитетами и политическими партиями

Финансирование избирательной кампании является открытым. Избирательные комитеты обязаны представлять свои финансовые отчеты. Доклады комитетов, действующих по всей стране, или в более чем одном избирательном округе, принимаются, публикуются и проверяются Национальной избирательной комиссией. В случае выявления каких-либо нарушений в финансовой деятельности, Национальная избирательная комиссия отвергает заявление о принятии, что может повлечь за собой материальную ответственность соответствующего избирательного комитета.

Политические партии получают субсидии из бюджета правительства и должны представлять отчеты в Национальную избирательную комиссию о том, как эти ресурсы были израсходованы. Политические партии также

представляют в Национальную избирательную комиссию доклады об управлении избирательным фондом — ресурсами, выделяемыми политической партии для избирательной кампании. Национальная избирательная комиссия рассматривает отчеты политических партий, и если обнаруживает какие-либо нарушения принципов финансирования, то не принимает этот отчет, что может повлиять на объем ресурсов, полученных партией из государственного бюджета.

Надзор за процессом ведения регистра избирателей

Постоянный реестр избирателей включает всех избирателей в стране и является основой для подготовки списков избирателей для соответствующих выборов. Регистр поддерживается населенными пунктами, в то время как Национальная избирательная комиссия контролирует выполнение этой задачи.

Ведение регистра материальных благ, полученных государственными служащими

Государственные служащие обязаны раскрывать факт получения каких-либо материальных благ. Реестр этих материальных благ является открытым, он управляется и публикуется избирательной комиссией.

Территориальные избирательные комиссии

Территориальные избирательные комиссии действуют на среднем уровне избирательных учреждений. Они не действуют на постоянной основе, а формируются отдельно для конкретных выборов. Члены территориальных избирательных комиссий предлагаются министром юстиции из судей региона. Кандидатов назначает Национальная избирательная комиссия. Территориальные избирательные комиссии подчиняются исключительно Национальной избирательной комиссии и уполномочены регистрировать кандидатов для выборов, а также вести подготовку и организацию выборов внутри их избирательных округов.

Согласно пропорциональной избирательной системе, в случае истечения срока мандата депутата между двумя парламентскими выборами, место занимает следующий кандидат из списка. Что касается второй палаты парламента (Сената), в аналогичных случаях проводятся дополнительные выборы в соответствующем округе, однако такие ситуации настолько редки, что не дают достаточных оснований для оправдания постоянной работы территориальных избирательных комиссий.

В случае выборов в Европейский парламент, эту деятельность также выполняют избирательные комиссии среднего уровня - региональные избирательные комиссии. Члены назначаются таким же образом, как в случае комиссий окружных избирательных комиссий. Главной задачей является установление итогов голосования на территориях, относящихся к их полномочиям, которые определяет Национальная избирательная комиссия.

Окружные избирательные комиссии

На самом низком уровне - общем для всех всеобщих выборов - действуют окружные избирательные комиссии, которые назначаются отдельно для

каждых выборов из избирателей и выдвиженцев политических партий. В состав окружных избирательных комиссий в качестве членов не входят судьи, поскольку это, главным образом, общественные институты, имеющие своей главной задачей организацию голосования и определение их результатов.

Одна из характеристик функционирования нижнего уровня избирательных учреждений - это их субординация по отношению к Национальной избирательной комиссии в отношении единого применения положений избирательного права. Объяснения и толкования, представленные Национальной избирательной комиссией обязательны для исполнения комиссиями нижестоящего уровня.

С другой стороны, выполнение обязанностей Национальной избирательной комиссии находится под исключительным контролем Верховного суда, который рассматривает – в случаях, определенных законом - жалобы, поданные против деятельности Национальной избирательной комиссии и ее решений.

Национальная избирательная комиссия и окружные избирательные комиссии имеют исполнительный орган – избирательное учреждение, работающее на постоянной основе – Национальное избирательное управление, которое имеет 49 департаментов в воеводствах. Национальным избирательным управлением руководит глава Национального избирательного управления – г-жа Беата Токай, которую назначает и освобождает от должности Национальная избирательная комиссия. В силу занимаемой должности она также является секретарем Национальной избирательной комиссии и участвует на заседаниях в качестве советника. Любой из сотрудников Национального избирательного управления, включая его главу, не может участвовать в какой-либо политической партии или осуществлять политическую деятельность в любой другой форме.

Национальное избирательного управление

Национальное избирательного управление самостоятельно управляет финансовыми ресурсами, предназначенными для деятельности Национальной избирательной комиссии, а также для своей собственной деятельности - сумма бюджета зависит только от решения парламента, правительство не может ее оспаривать.

Практический опыт пока что позволяет прийти к выводу, что система избирательных учреждений, состоящих из постоянной Национальной избирательной комиссии, а также комиссий среднего звена (избирательный округ) зарекомендовала себя успешной.

СИСТЕМА ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ НА ВЫБОРАХ В МЕСТНЫЕ СОВЕТЫ

В местных выборах из-за их особенного характера и трех уровней местного самоуправления (воеводства, округа – поветы – и общины), состав и компетенция избирательных учреждений несколько отличаются.

Помимо Национальной избирательной комиссии функционирует два подразделения избирательных институтов. Первое подразделение состоит из постоянных единоличных учреждений: уполномоченные по выборам, которые назначаются Национальной избирательной комиссией на пятилетний период из судей, на основе предложения министра юстиции. Одно

и то же лицо может быть повторно назначено на должность только один раз и должно выполнять свои обязанности независимо от выполнения функций судьи. Уполномоченный по выборам является доверенным лицом национальной избирательной комиссии в части воеводств. Уполномоченные по выборам (всего 51 человек) организуют местные выборы и наблюдение за процессом, в соответствии с законом. Кроме того, они являются председателями избирательных окружных комиссий на парламентских-, президентских выборах и выборах членов Европейского парламента.

Второе подразделение состоит из избирательных комиссий: эти функции на уровне воеводств, округов (поветы) и общин (муниципалитеты), а также окружные избирательные комиссии, которые занимаются непосредственной организацией выборов на определенном уровне самоуправления. Председателем бюро воеводства, округа и муниципальных избирательных комиссий в силу должности является судья, назначенный председателем обычного суда соответствующей территории. Другие члены этих комиссий назначаются среди лиц, предложенных политическими партиями. Окружные избирательные комиссии состоят исключительно из избирателей и лиц, назначенных политическими партиями.

Эти комиссии не работают на постоянной основе и поэтому назначаются отдельно для всех соответствующих выборов.

Правовой надзор за правильностью выборов.

Ревизия правильности проведения выборов осуществляется как во время процесса регистрации кандидатов и избирательных комитетов, так и после определения результатов голосования и выборов.

Деятельность избирательных органов, касающаяся регистрации избирательных комитетов и кандидатов, подвергается надзору властей высшего уровня, в то время как их ключевые элементы подвергаются правовому аудиту.

Основным инструментом при проверке правильности выборов и определения их результатов является право на выдвижение избирательных возражений.

Совершение избирательного преступления или нарушения избирательного законодательства в ходе голосования, в определении его результатов или результатов выборов могут привести к выдвижению избирательных возражений. Лица, уполномоченные на выдвижение возражений включают избирательные комитеты, комиссии и избирателей.

Избирательные возражения подаются в суды: если это касается выборов в национальные представительные органы и проведения республиканских референдумов – в Верховный суд, в то время как касательно местных выборов – в районные суды.

Суды, рассматривая возражения, устанавливают фактическое положение и, если будет установлено нарушение закона, они оценивают имело ли это влияние на результат выборов. Если суд принимает решение, что это имело влияние на результат выборов, то он аннулирует выборы в зависимости от результата установленного нарушения закона и дает указ на повторное проведение избирательных мероприятий или выборов.

Решения суда являются обязательными для избирательных органов, которые обязаны выполнять решения, касающиеся повторения избирательных мероприятий.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации

Введение

С осени 1993 года, когда была принята новая российская Конституция и проводились выборы в двухпалатное Федеральное Собрание, начинается отсчет времени современной избирательной системы России. За более чем 20-летний период российская избирательная система претерпела реформирование и серьезные корректировки, опирается на международный опыт проведения выборов, внедрены в практику многочисленные новации. Новейшая история России демонстрирует неоспоримые свидетельства ключевой роли института свободных выборов; выборы позволяют установить истинную расстановку политических сил.

Российский опыт проведения выборов богат, есть вековые традиции народного представительства и применения выборных процедур при формировании органов власти. Конечно, в ретроспективе не всегда возможно говорить о широком распространении избирательного права в современном понимании, тем не менее, исторический опыт, преемственность важны для российских организаторов выборов.

Говоря о традициях, можно упомянуть *Земский Собор* (форма народного представительства в управлении государством), впервые созданный Иваном Грозным в 1549 году, *Земскую реформу* 1864 года (или реформа местного самоуправления) и *Городскую реформу* 1870 года, выборы в *Государственную Думу* (созвана впервые в 1906 году) и в *органы земского и городского самоуправления* после Февральской революции 1917 года.

Реформа советской избирательной системы началась в период перестройки, во второй половине 80-х годов XX века. В результате реформ 1988-1989 годов выборы впервые стали конкурентными и многопартийными.

Осенью 1993 года в кратчайшие сроки был совершен прорыв в становлении демократической избирательной системы: первоначально были разработаны временные документы (положения о выборах), но, тем не менее, позволившие провести в намеченные сроки при высокой активности избирателей и иных участников избирательного процесса общероссийские выборы в Федеральное Собрание и всенародное голосование по проекту новой российской Конституции. Документы содержали новеллы, призванные решить задачу создания в России реальной многопартийности.

Указами Президента Российской Федерации в 1993 году была создана организационная структура для проведения голосования и подведения его итогов – Центральная избирательная комиссия по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, окружные избирательные комиссии, послужившие основой для дальнейших структурных преобразований и совершенствования избирательной системы.

Последующее становление демократии в России потребовало реформирования партийно-политической системы, создания стабильной правовой базы и устойчивого организационного механизма проведения выборов. За прошедшие годы эти условия были полностью реализованы.

Сегодня российская избирательная система – одна из самых эффективных в мире, особенно учитывая тот факт, что она организует в установленные Конституцией и законодательством сроки выборы и референдумы в 85 субъектах Российской Федерации, расположенных в 11 часовых зонах, на территории в 17 млн. кв. км, с численностью избирателей около 110 млн. человек.

Избирательное законодательство

Создана правовая база – обширный массив законодательства о выборах и референдумах. Все избирательные кампании, кампании референдума, проходящие на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, обеспечены соответствующими федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации.

В качестве этапов развития российского избирательного законодательства и связанных с ним законов можно выделить даты принятия важнейших нормативных актов:

первый этап – 1993-1997 годы (принятие Конституции Российской Федерации, федеральных законов «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», «О выборах Президента Российской Федерации», а также «Об общественных объединениях»);

второй этап начинается с принятия в 1997 году Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в 1999 году – нового Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», в 2001 году – Федерального закона «О политических партиях»;

третий этап связан с принятием в 2002 году новой редакции Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в 2003-2005 годах – федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации», новых редакций федеральных законов «О выборах Президента Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы»;

четвертый этап, продолжающийся в настоящее время, характеризуется частичным реформированием избирательного законодательства, отменой или введением отдельных правовых институтов, усовершенствованием электоральной формулы проведения выборов в органы власти всех уровней, уточнением правового статуса участников избирательных кампаний и расширением требований, предъявляемых к предоставляемым ими документам при регистрации, развитием института местного референдума и рядом иных корректировок.

В законодательном обеспечении выборов участвуют Президент и Правительство Российской Федерации, Государственная Дума и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, избирательные комиссии ряда субъектов Российской Федерации, обладающие правом законодательной инициативы; учитываются мнения и позиция юридического и экспертного сообщества.

Законодательство о выборах и референдумах структурировано, в нем определены:

- основные принципы и гарантии реализации активного и пассивного избирательного права граждан, референдумного права;
- порядок организации и проведения выборов и референдумов, в том числе правила их информационного обеспечения, финансирования, порядка голосования, подсчета голосов избирателей и определения результатов выборов и референдумов;
- порядок разрешения избирательных споров, юридической ответственности организаторов выборов и участников избирательного процесса;
- порядок защиты и восстановления нарушенного избирательного права и ряд иных.

В 17 субъектах Российской Федерации законодательство о выборах и референдумах кодифицировано.

Уважаемым арбитром в различных спорах, касающихся выборов, является российская судебная система – Конституционный и Верховный Суды Российской Федерации. Так, за несколько последних лет правовая позиция Центральной избирательной комиссии Российской Федерации запрашивалась Конституционным Судом Российской Федерации при принятии 12 постановлений и 20 определений. Свою позицию ЦИК России представляла также по 7 жалобам, рассмотренным в Европейском Суде по правам человека.

Итоги избирательных кампаний, обобщение правоприменительной практики, анализ поступающих жалоб и обращений участников избирательных кампаний, меняющиеся общественно-политические условия и приоритеты, противодействие применению противоправных избирательных технологий и возможных фальсификаций – такие факторы неизбежно приводят к корректировке и обновлению законодательства о выборах и референдумах.

Стабильность избирательного законодательства

В последние годы изменения избирательного законодательства коснулись: электоральной формулы проведения выборов депутатов федерального парламента, изменения величины «проходного барьера» (с 7 % до 5%), отмены порога явки избирателей на выборы, порядка проведения выборов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов субъектов Российской Федерации), либерализации требований к политическим партиям, отдельных избирательных действий и правовых институтов (открепительные удостоверения, голосование против всех кандидатов (против всех списков кандидатов), досрочное голосование и ряда иных); расширения представляемого количества сведений о кандидатах при регистрации, а также проверки достоверности таких сведений, контроля за финансовыми потоками, связанными с избирательными фондами, и ряда других позиций.

С одной стороны, новации серьезным образом изменяют масштабы и качество работы российских организаторов выборов, а с другой – способствуют дальнейшему обеспечению избирательных прав граждан, увеличению объема информации о претендентах на замещение должностей в органах власти всех уровней, созданию современной инфраструктуры избирательного процесса, необходимости повышения профессионального уровня организаторов выборов, безусловному выполнению норм законодательства и ответственности за его нарушение.

Увеличен срок полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации – с четырех лет до шести и пяти лет соответственно. За прошедшее годы осуществлен переход от смешанной избирательной системы, действовавшей с 1993 года (т.е. избрание 225 депутатов Государственной Думы по одномандатным округам и еще 225 – по общефедеральному избирательному округу), к выборам исключительно по партийным спискам (с 2007 года). Выборы депутатов Государственной Думы по пропорциональной избирательной системе проходили дважды – в 2007 и 2011 годах. Вопрос о применении и возврате к смешанной (мажоритарно-пропорциональной) избирательной системе на парламентских выборах в 2016 году был решен в законодательстве заблаговременно, что позволило участникам избирательных кампаний начать подготовку к выборам. По мнению многих экспертов, смешанная избирательная система позволит и приблизить избранных депутатов к избирателям, и в большей степени учесть как партийные, так и личностные предпочтения россиян, а также избежать монополизации партийной сферы.

Изменения коснулись выборов в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: произошел переход от прямых выборов в 1993 году двух депутатов от региона к членству по должности в органах региональной законодательной и исполнительности власти и далее – к вступившей в 2013 году в действие нормы о предложении главой региона в Совет Федерации одной из трех кандидатур, прошедших вместе с ним прямые выборы. Вторым представителем региона избирается из состава депутатского корпуса регионального парламента и наделяется соответствующими полномочиями. В 2015 году уточнены и усилены требования к кандидату на указанную должность: это гражданин Российской Федерации, достигший 30 лет, обладающий безупречной репутацией и постоянно проживающий на территории соответствующего субъекта Российской Федерации в течение пяти лет. Одновременно политиками и экспертным сообществом дискутируется вопрос о прямых выборах в верхнюю палату федерального парламента.

Российское законодательство о выборах и политических партиях способствует усилению влияния партий на процесс формирования и деятельности органов власти на федеральном, региональном и местном уровнях. Законодательным импульсом этого процесса стало принятие и вступление в силу в 2001 году Федерального закона «О политических партиях» и переход к смешанной (мажоритарно-пропорциональной) системе выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, когда не менее половины депутатского корпуса избирается по партийным спискам. Законодатель обеспечил создание условий для широкого партийного представительства в региональных парламентах и соответственно сделал еще один шаг к более эффективной защите интересов избирателей.

Тем не менее к настоящему моменту федеральное законодательство снизило до 25 процентов верхнюю границу применения пропорциональной избирательной системы на выборах в законодательные собрания регионов, причем для городов федерального значения (Москвы и Санкт-Петербурга) такая граница была исключена вовсе. Это также связано со стремлением придать выбору избирателей большую вариативность и введению большей ответственности депутатского корпуса перед избирателями.

В 2012 году был восстановлен институт прямых выборов глав российских регионов, которые с 2005 года назначались Президентом Российской Федерации.

За последние годы прямые выборы глав регионов проходили четырежды, в результате которых избрано 64 руководителя.

Одна из самых актуальных тем в разговоре о выборах в России – участие в них политических партий. В целом развитие российской партийно-политической системы можно представить следующим образом. В период с 1993 по 2011 годы (в рамках федеральных кампаний) количество политических партий (и иных общественных объединений), обладающих правом участия в федеральных выборах, имело преимущественную тенденцию к снижению: 1993 год – 167 общественных объединений, 1995 год – 258 общественных объединений и 15 профессиональных союзов, 1999 год – 139 общероссийских политических общественных объединений, 2003 год – 44 политические партии и 20 общероссийских политических общественных объединений, 2007 год – 15 политических партий, 2011 год – 7 общероссийских политических партий. Такая тенденция – и итог адаптации к изменяющимся общественно-политическим условиям, и результат высоких требований, установленных в законодательстве, а также и недостаточного опыта участия новых партий в выборах.

В 2012 году с целью совершенствования политической и избирательной системы и, прежде всего, для развития политической конкуренции, активизации деятельности политических партий и их участия в избирательном процессе началась либерализация порядка регистрации политических партий, были упрощены требования к партиям (теперь для регистрации требуется число членов партии сократилось с 40 тысяч до 500 человек, региональные отделения – не менее чем в половине субъектов Российской Федерации). Установлен также порядок ликвидации политической партии – только по решению ее высшего руководящего органа либо Верховного Суда Российской Федерации. В 2015 году уточнен статус политической партии: это вид общественной организации как организационно-правовой формы юридических лиц.

После законодательной новации по упрощению требований к регистрации политических партий возникло более 200 соответствующих организационных комитетов. К середине 2012 года кардинально изменились масштабы и структура российского политического пространства: число партий, имеющих право принимать участие в выборах, выросло с 7 в 2011 году до 75 в настоящее время. Из них 14 партий допущены к участию в выборах в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации без сбора подписей.

Процесс становления политической системы еще продолжается. Один из самых значимых итогов участия в выборах был получен на выборах 13 сентября 2015 года: в выборах имели право участвовать 74 политические партии, принимали участие 49 из 55 партий, выдвинувших кандидатов, списки кандидатов.

Наряду со многими преференциями, установленными для партий, был усилен контроль за их финансированием. Для этих целей при избирательных комиссиях, организующих выборы, созданы контрольно-ревизионные службы. Такая система, механизм проверок эффективны и полностью соответствуют международным стандартам.

Прежде всего в законодательстве установлено разграничение между текущим финансированием политической партии и финансированием партии в период проведения избирательной кампании. Поступление и расходование средств избирательных фондов кандидатов и избирательных объединений регулируются Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а также специальными законами о выборах. Возросло государственное финансирование

политических партий, набравших на выборах в Государственную Думу шестого созыва три процента голосов (их пять по итогам парламентских выборов 2011 года), что предопределяет особое внимание к расходованию ими денежных средств. Регулярное представление достоверной финансовой отчетности – обязанность и сфера ответственности политических партий и их региональных отделений; незаконное финансирование деятельности политических партий «за пределами» выборов и иные финансовые нарушения влекут административную ответственность. Сведения о текущей финансовой деятельности партий и движении средств избирательных фондов публикуются в средствах массовой информации, размещаются в сети Интернет.

Организаторы выборов. Гарантии свободных и справедливых выборов

Безусловно, важной основой проведения выборов стало формирование системы избирательных комиссий, организующих подготовку и проведение голосования. Сегодня она представлена Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, 85 избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации, окружными избирательными комиссиями, более чем 2700 территориальными избирательными комиссиями, избирательными комиссиями муниципальных образований, участковыми комиссиями (комиссиями референдума).

В 2013 году в России проводилось беспрецедентное по масштабам и значению мероприятие – формирование участковых избирательных комиссий, действующих на постоянной основе со сроком полномочий 5 лет, а также резерва составов участковых комиссий. Члены комиссий с правом решающего голоса были назначены по предложениям 48 из 62 российских политических партий, прошедших на тот момент регистрацию в Министерстве юстиции Российской Федерации.

В настоящее время общее количество участковых избирательных комиссий составляет 94,4 тысячи; в них назначено более 841 тысячи членов комиссий с правом решающего голоса; резерв составов участковых комиссий достиг 573,7 тысячи человек. В течение установленного срока полномочий участковые комиссии будут проводить выборы всех уровней, в том числе и федеральные выборы (парламентские и президентские) в 2016 и 2018 годах.

С целью обеспечения реализации и защиты избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации избирательными комиссиями рассматриваются поступившие к ним обращения о нарушении закона. К настоящему моменту разработан комплекс мер по автоматизированному контролю за работой избирательных комиссий всех уровней с обращениями, поступающими в ходе подготовки и проведения выборов депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти и в органы местного самоуправления субъектов Российской Федерации.

Российской избирательной системой накоплен значительный опыт обучения участников избирательного процесса, кадров организаторов выборов. В качестве методического центра на федеральном уровне выступает созданный при ЦИК России Российский центр обучения избирательным технологиям.

Участие гражданского общества в выборах и референдумах подразумевает использование инструментов общественного контроля, выраженного в публичной проверке подготовки и проведения дня голосования. На федеральных выборах 2011-2012 годов общее число наблюдателей и членов избирательных

комиссий с правом совещательного голоса, которые также осуществляли наблюдение, превысила соответственно 300 тысяч и даже 400 тысяч участников. В недавно прошедший единый день голосования 13 сентября 2015 года их было около 108 тысяч, из которых более 49 тысяч были назначены зарегистрированными кандидатами, более 58 тысяч – 23 политическими партиями и иными избирательными объединениями. На избирательных участках в единый день голосования присутствовали также 4652 представителя из 771 средства массовой информации.

Вне сомнения, это весьма внушительные цифры, свидетельствующие об открытости и гласности при проведении выборов. Одновременно возникла настоятельная необходимость противодействия использованию незаконных, манипулятивных технологий, связанных с институтом общественного наблюдения и деятельностью некоторых представителей средств массовой информации, имевших место в ходе ряда избирательных кампаний. В частности, такое изменение внесено в 2016 году и включает обязательную аккредитацию представителей СМИ, установление сроков представления партией, зарегистрированным кандидатом, инициативной группой по проведению референдума списка назначенных ими наблюдателей, ограничение числа наблюдателей (не более двух в каждую комиссию).

Российская избирательная система по многим параметрам является одной из самых прогрессивных в мире, поскольку общество диктует высокие требования и строго спрашивает с организаторов выборов. Российским организаторам выборов важен общественный вердикт, который вынесут избиратель, общество и государство о легитимности и справедливости выборов.

Российская Федерация заинтересована в использовании на выборах новейших информационных технологий – это укрепляет доверие избирателей к итогам голосования и результатам выборов, позволяет минимизировать воздействие так называемого «человеческого фактора», ускорить процесс подведения итогов голосования и определения результатов выборов. Максимально быстрое и широкое информирование о ходе и итогах выборов и референдумов обеспечивается мощнейшей общенациональной информационной системой – Государственной автоматизированной системой Российской Федерации «Выборы».

В ходе голосования на избирательных участках в Российской Федерации применяются комплексы обработки избирательных бюллетеней (КОИБ) и комплексы для электронного голосования (КЭГ). В единый день голосования 13 сентября 2015 года КОИБ применялись в 42 субъектах Российской Федерации на 2609 избирательных участках, КЭГ – в четырех субъектах Российской Федерации на 261 избирательном участке. Голосование подтвердило эффективность выбора в их пользу в сравнении с ручным подсчетом голосов избирателей.

Расширяется работа российских организаторов выборов по обеспечению избирательных прав граждан, например, граждан с ограниченными физическими возможностями, военнослужащих, граждан, находящихся в местах временного пребывания, и других категорий.

В качестве направления деятельности Центральной избирательной комиссии Российской Федерации активизировалось международное сотрудничество в области избирательных систем, в рамках которого Комиссия принимает участие в реализации положений международных договоров Российской Федерации, подготовке проектов международных документов в области организации и проведения выборов и референдумов, осуществлении

международного наблюдения за проведением выборов и референдумов. Российские организаторы выборов активно взаимодействуют с электоральными администрациями зарубежных государств, осуществляют обобщение законодательства о выборах и правоприменительной практики за рубежом, информируют мировую общественность, зарубежные государственные органы о российском опыте организации и проведения выборов и референдумов.

Заключение

Российская избирательная система устремлена в будущее. Среди стратегических направлений развития избирательной системы Российской Федерации нижеследующие, на наш взгляд, особенно актуальны.

1. Расширение общественно-политической базы принятия электоральных решений, включая явку избирателей в день голосования на избирательные участки. В этой связи особое значение приобретают: создание максимальных возможностей для участия граждан в выборах в различном качестве, развитие дополнительных электоральных инструментов (голосование на дому, досрочное голосование, дистанционное голосование); информационно-разъяснительные мероприятия с учетом современных каналов коммуникаций; активизация молодежной среды; информационная открытость и гласность на выборах, прозрачность избирательных действий и процедур и, конечно, предвыборная агитация кандидатов и политических партий.
2. Дальнейшее развитие содержательного и конструктивного диалога между институтами гражданского общества и избирательной системой, в частности, по вопросам корректировки избирательного законодательства, общественного наблюдения и иным электоральным темам.
3. Укрепление профессионализма состава избирательных комиссий, непрерывное обучение членов комиссий всех уровней с использованием современных и эффективных обучающих технологий.
4. Контроль за «партийными кассами», с особым вниманием к партиям, получающим государственное финансирование, за сроками и достоверностью предоставления партиями финансовой отчетности, за финансовыми потоками, связанными с избирательными фондами участников избирательных кампаний.
5. Решение задачи современного технологического обеспечения избирательного процесса, позволяющего не только привести в комфортное состояние инфраструктуру избирательного процесса, но и исключить потенциальную возможность для манипуляций с избирательной документацией.
6. Обеспечение безопасности и общественного порядка на избирательных участках в день голосования и в течение всего времени работы избирательных комиссий.

Основные этапы становления российской избирательной системы (краткий обзор)

1993 год	• Проведение конституционной реформы, реформы избирательной системы. • Создание Центральной избирательной комиссии по выборам депутатов Государственной Думы. • Всенародное голосование по проекту новой Конституции Российской Федерации. • Избраны депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации первого созыва (по смешанной избирательной системе), депутаты Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. • Указ Президента Российской Федерации «О мерах по совершенствованию избирательной системы в Российской Федерации». • ЦИК по выборам в Государственную Думу и Совет Федерации преобразована в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации.
1994 год	• Принят Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации», вступил в силу 10 декабря 1994 году. • Начало разработки и создания Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» (ГАС «Выборы»). • Учреждение Российского центра обучения избирательным технологиям при ЦИК России.
1995 год	• Приняты федеральные законы «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и «О выборах Президента Российской Федерации». • Впервые в опытном режиме работает ГАС «Выборы». • Впервые в избирательной практике России на выборах в Государственную Думу был организован Информационный центр, который работал далее на выборах федерального и регионального уровней. • Принята Федеральная целевая программа повышения правовой культуры избирателей и организаторов выборов в Российской Федерации на 1995-1999 годы.
1995-1996 годы	• Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации второго созыва, выборы Президента Российской Федерации.
1996 год	• Разработка первых сканеров обработки избирательных бюллетеней (СИБ-96).
1997 год	• Принят Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».
1998 год	• Участие в деятельности Ассоциации организаторов выборов стран Европы (АОВСЕ) (в 1991 г. – Ассоциация организаторов выборов стран Восточной и Центральной Европы).
1999 год	• Вносятся изменения в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». • Принимаются новые федеральные законы о выборах депутатов Государственной Думы и Президента Российской Федерации.

1999–2000 годы	Выборы депутатов Государственной Думы третьего созыва и досрочные выборы Президента Российской Федерации.
2000 год	- ГАС «Выборы» принимается в постоянную эксплуатацию. - Новая версия сканеров избирательных бюллетеней (СИБ-2000).
2001 год	Принят Федеральный закон «О политических партиях».
2002 год	- Принят Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». - Утверждается Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах–участниках Содружества Независимых Государств (ратифицирована Российской Федерацией в 2003 году).
2002–2003 годы	Приняты новые законы «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и «О выборах Президента Российской Федерации».
2003 год	- Принят Федеральный закон «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы». - Разработан Интернет-портал как новая подсистема ГАС «Выборы», включившая группу сайтов (ЦИК России и избирательных комиссий субъектов Российской Федерации), объединенных единым информационным пространством. - Разработаны программно-технические средства голосования и подсчета голосов – комплексы обработки избирательных бюллетеней (КОИБ-2003). Первое применение на выборах КОИБ-2003.
2003–2004 годы	Проведены федеральные избирательные кампании по выборам депутатов Государственной Думы четвертого созыва и Президента Российской Федерации.
2004 год	- Принят Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации». - С участием ЦИК России разработаны и приняты Рекомендации для международных наблюдателей Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами и референдумами.
2005 год	- Изготовлена первая партия комплексов для электронного голосования (КЭГ). - Проведена модернизация ГАС «Выборы». - Внесены изменения в Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Переход на исключительно пропорциональную избирательную систему.
2007–2008 годы	Проведены федеральные избирательные кампании по выборам депутатов Государственной Думы пятого созыва и Президента Российской Федерации. Выборы депутатов Государственной Думы проводятся по пропорциональной избирательной системе.
2008 год	- В семи регионах страны проводились эксперименты по электронному опросу избирателей с использованием сети Интернет. - Принята Декларация Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств «О принципах международного наблюдения за выборами и референдумами в государствах – участниках Содружества Независимых Государств».
2009 год	Начинается работа по учету объема эфирного времени, затрачиваемого в течение одного календарного месяца на освещение деятельности каждой парламентской партии в общероссийских и региональных телепрограммах (телепередачах), радиопрограммах (радиопередачах).

2010 год	• Выпуск опытной партии КОИБ-2010. Первое применение КОИБ-2010 в единый день голосования 10 октября 2010 года.
2011 год	• Принята Программа ускоренного технического переоснащения избирательной системы Российской Федерации. • С участием ЦИК России разработаны и приняты Рекомендации по совершенствованию законодательства государств-участников Межпарламентской Ассамблеи Содружества Независимых Государств в соответствии с международными избирательными стандартами; Рекомендации для международных наблюдателей от Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами и референдумами.
2011-2012 годы	• Проведены выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва и Президента Российской Федерации.
2012 год	• Информационный центр ЦИК России стал постоянно действующей площадкой. • С участием ЦИК России подготовлен и принят Модельный закон «О национальном референдуме».
2012-2013 годы	• Либерализация законодательства о политических партиях, упрощены требования к регистрации политических партий. Рост количества политических партий. • Осуществлен переход к образованию избирательных округов сроком на 10 лет, участковые избирательные комиссии формируются со сроком полномочий 5 лет, формируется резерв составов участковых комиссий. • В единый день голосования в субъектах Российской Федерации в сентябре 2012 года осуществлен возврат к прямым выборам губернаторов регионов (не проводились с 2005 г.). Новые требования к кандидатам на должность главы региона.
2013 год	• Единый день голосования в субъектах Российской Федерации 8 сентября 2013 года. • Установлена возможность альтернативных выборов губернаторов регионов – прямые выборы или избрание путем голосования депутатского корпуса законодательных собраний регионов по предложению Президента Российской Федерации. • ЦИК России становится членом Всемирной ассоциации организаторов выборов.
2014 год	• Принят Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Изменение электоральной формулы проведения парламентских выборов (переход к смешанной избирательной системе). • Принято постановление ЦИК России «О Молодежной электоральной концепции». • С участием ЦИК России разработаны и приняты: Рекомендации по совершенствованию законодательства о выборах глав государств в странах СНГ; Рекомендации об общих принципах организации и проведения муниципальных (местных) выборов, местных референдумов, голосований; Модельный закон «О статусе выборного лица местного самоуправления».
2015 год	• Принят Федеральный закон «Об утверждении схемы одномандатных избирательных округов для проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».
2016 год, 18 сентября	• Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва.



РУМЫНИЯ

Ана Мария Пытру, Кристиан Петрару***

Вступительное слово

Четверть века прошло с момента румынской антикоммунистической революции 1989 года, и одним из главных демократических завоеваний страны в течение этого периода была организация свободных выборов. За 25 лет после первых свободных выборов, проведенных в Румынии, можно отметить три замечательные точки отсчета румынской избирательной системы.

Первой из них стало создание в 2004 году Постоянного избирательного ведомства (ПИВ), как автономного административного учреждения, чья миссия заключается в обеспечении надлежащей организации и проведении выборов и референдумов, а также финансировании политических партий и избирательных кампаний.

Вторая важная веха в области избирательного управления состоялась в 2013 году, когда список избирателей – первая электронная база данных, где перечислены все румынские граждане, имеющих право голоса – начал функционировать для всех типов выборов. Список избирателей в первый раз использовался в 2014 году на выборах членов Европейского парламента и оказался успешным.

Третьим поворотным моментом в избирательной системе Румынии была реформа избирательного законодательства, выполненная в 2015 году, когда закон о местных выборах, парламентских выборах и финансировании деятельности политических партий и избирательных кампаний был существенно изменен, при активном участии ПИВ. Также в Румынии впервые были введены почтовые голосования.

1. Законы о выборах и стабильность законов о выборах

После румынской революции в декабре 1989 года, коммунистическое законодательство было признано недействительными, однако, оно не было аннулировано явным образом. Практически Конституции не существовало и первый де-факто румынский закон о выборах был декрет-закон № 92/1990, регулирующий выборы парламента и президента. Этот декрет-закон был в силе до утверждения новой Конституции (1991 г.) и функционировал, как «мини-Конституция». Он содержал элементы конституционного права, т.е. принципов (например, принцип разделения власти), которые остаются в силе на протяжении всего послереволюционного периода, многие из которых действуют также и в настоящее время. В то время велись дискуссии о способе избрания президента Румынии. И тогда было решено, что глава государства будет избираться прямым голосованием, в двух турах. В первом туре победителю было необходимо получить более 50% голосов. Если ни один из

* Председатель Постоянного избирательного ведомства Румынии

** Руководитель отдела по отраслевой координации и связи с местными органами
Постоянного избирательного ведомства Румынии

кандидатов не получал требуемого процента голосов, второй тур следовало организовывать для двух кандидатов, получивших наибольшее число голосов.

Кроме того, для парламентских выборов была создана пропорциональная избирательная система, основанная на закрытых списках, которые оставались в силе до 2008 года и будут снова использоваться с 2016 года. Кроме того, это первый декрет-закон также предусматривает принцип, что каждое национальное меньшинство имеет право на одно место в парламенте, помимо количества мандатов, которые выделены на основании результатов выборов. Были также созданы избирательные участки, состоящие из судей, с одной стороны, и представителей электоральных конкурентов (политические партии), с другой.

19 марта 1990 года председатель Временного Совета национального единства (CPUN) установили дату выборов на 20 мая 1990 года.¹ Первый избранный парламент в истории новой румынской демократии состоит из палаты депутатов и Сената. После создания нового парламента, был принят закон № 5/1990² для регулирования временной местной администрации, до избрания местных органов власти в условиях демократической системы. В то же время новый парламент функционирует в качестве учредительного собрания, будучи тем, кто разрабатывает новую Конституцию Румынии. 2 ноября 1991 года парламент завершил процесс разработки Конституции и решил провести референдум, чтобы утвердить новую Конституцию. Для этой цели парламент принял Закон об организации соответствующего референдума, без других общих положений, связанных с управлением демократией. 8 декабря 1991 года новая Конституция Румынии была одобрена путем национального референдума и с этого момента началась новая демократическая эра, конституционная эпоха.

26 ноября 1991 года, а именно: сразу же после вступления в силу новой Конституции, парламент принял закон № 69/1991, первый закон о местной публичной администрации. Закон № 70/1991 о местных выборах был принят сразу в ходе той же сессии. Это уже был компактный и сложный закон, его структура соответствовала требованиям демократических избирательных систем. Сразу же после его принятия, была одобрена также дата проведения выборов – 9 февраля 1992 года. Таким образом начиная с 9 февраля 1992 года, демократически избранные местные органы публичной власти также являются частью румынского конституционного строя.

В том же году, 16 июля 1992 года, парламент принял первый закон о выборах в палату депутатов и Сенат^{3 4}. В новой Конституции предусмотрен четырехлетний срок для президента Румынии, сроки для депутатов и Сената составляли четыре года, а также, фактически оба вида выборов планировалось проводить одновременно. Именно поэтому, Закон о выборах президента Румынии практически не имел адекватной собственной структуры, поскольку он был основан на избирательной инфраструктуре выборов в парламент. Таким образом 18 июля 1992 года, сразу же после того, как были приняты соответствующие законы, парламент назначил дату выборов на 27 сентября. 27 сентября 1992 года были проведены первые

¹ CPUN был временным руководящим органом Румынии в период между 9 февраля 1990 года и 20 мая 1990 года, когда были проведены первые выборы, которые последовали за румынской революцией 1989 года.

² Закон №. 5 от 19 июля 1990 года об управлении уездами, городами, поселками и деревнями до местных выборов.

³ Закон №. 68 1992 года.

⁴ Закон №. 69, 1992 года.

одновременные выборы в палату депутатов, Сенат и на пост президента Румынии, на конституционной основе.

Следующие парламентские и президентские выборы состоялись 3 ноября 1996 года, когда в первый раз был введен 3% избирательный порог.

26 ноября 2000 года были организованы следующие парламентские и президентские выборы. Законы 1992 года оставались в силе, с несколькими поправками. Эти три поправки были утверждены в период выборов, а именно после начала избирательного процесса.

В 2000 году был принят Закон об общем регулировании референдумов. Также в будущем была необходима поправка к Конституции, одобренная референдумом и основанная на обоснованных предпосылках присоединения Румынии к ЕС – поэтому необходимость в общем регулировании было очевидной. Закон № 3/2000 о референдуме регулирует соответствующие аспекты, связанные с выражением суверенитета народа, как на национальном, так и на местном уровне. Закон был разработан в качестве закона, действующего на инфраструктуре других избирательных законов. Как следствие, было особенно трудно провести референдум в Румынии также с момента его принятия.

В 2003 году в Конституцию была внесена поправка и был организован национальный референдум для того, чтобы утвердить конституционную поправку. Время проведения референдума, 18 и 19 октября было первым и единственным случаем в избирательной системе Румынии, когда выборы были проведен в течение 2 дней. (Традиционно, в Румынии, выборы проводятся за один день, в воскресенье.) В результате конституционные поправки были утверждены. Эти поправки были сосредоточены на необходимости согласования законодательства с точки зрения интеграции Румынии в ЕС. Однако парламент расширил диапазон этих поправок слишком широко, так что – с точки зрения существа – их можно отнести к новой Конституции после 2003 года. Что касается основных элементов избирательной системы, президентский срок был продлен от четырех до пяти лет, это момент, когда возникла необходимость планирования отдельных выборов для следующего избирательного цикла. В первый раз в Конституции прямо предусмотрен постоянный избирательный орган, как государственный орган управления выборами. Ранее, такого органа не существовало, имелось просто конституционное положение, упоминавшее это учреждение.

Изменения по существу в отношении избирательного законодательства, начали появляться, когда был издан закон №. 286/2003, который объявил о создании ПИВ. 25 марта 2004 года был опубликован новый закон об органах местного публичного управления, а именно закон № 67/2004. В первый раз ПИВ выступал в качестве Постоянного избирательного ведомства, когда управлял местными выборами, которые были проведены 6 июня 2004 года.

20 сентября был принят новый закон об избрании президента – закон № 370/2004, который оставался в силе до настоящего времени.

В том же году, 24 сентября был принят еще один новый закон, регулирующий выборы в палату депутатов и Сенат – закон № 373/2004. Система голосования в палату депутатов и Сенат осталась пропорциональной и с закрытыми списками.

28 ноября 2004 года состоялись выборы президента Румынии в палату депутатов и Сенат, которые были основаны на новых законах, но с одной существенной поправкой.

25 апреля 2005 года Румыния подписала договор о присоединении к ЕС, и, практически после подписания договора, в Румынской избирательной

системе была создана новая должность члена Европейского парламента. В договоре Румыния обязалась принять необходимое законодательство для избрания членов Европейского парламента до запланированного дня присоединения, 1 января 2007 года.

Закон № 33/2007 о выборах членов Европейского парламента был принят 16 января 2007 года, а 25 ноября были проведены выборы в Европейский парламента. Недавно принятые законом должности с тех пор претерпели три существенных изменения.

2008 год был еще одним моментом радикальных изменений, когда был принят закон № 35/2008, изменивший избирательную систему выборов в палату депутатов и Сенат, заменив избирательную систему, основанную на закрытых списках со смешанной системой, специфичной для Румынии.

Контекстом была организация референдума в 2007 году, когда население спросили, согласятся ли они перейти на одномандатную систему (на основе одномандатных избирательных округов). Референдум не был признан действительным, потому что не был набран кворум. Однако, большинство населения согласилось с одномандатной системой. По этой причине, в начале 2008 года парламента создал законодательный акт для того, чтобы проводить выборы по одномандатной системе, до пункта, когда система превратилась бы в пропорциональную. Эта новая система была довольно сложной и вызывала рабочие проблемы в виду того, что она была создана для двух электоральных циклов.

30 ноября 2008 года впервые были организованы выборы для избрания палаты депутатов и Сената отдельно от президентских выборов и проводились по закону, принятому на начало 2008 года, но с некоторыми поправками.

Первые выборы румынских членов в европейский парламента на полный срок состоялись в 2009 году, предыдущий срок был частичным. Они были проведены согласно закону, принятому в 2007 году, с пятью существенными поправками. Более того, первые президентские выборы отдельно от выборов в палату депутатов и Сенат были проведены 22 ноября 2009 года, на основании закона № 370/2004, с одной поправкой.

После 2009 года, на уровне уже установленного и задеированного ПИВ, было проведено первое обсуждение о создании Избирательного кодекса. Потребность в Избирательном кодексе уже существовала, главным образом, благодаря множественным изменениям и разнице между пятью законодательными актами, регулирующими выборы.

В 2010 году группа специалистов ПИВ подготовила проект Избирательного кодекса, исходя из предварительного условия, что будет существовать единственный закон, охватывающий всю избирательную систему, а также содержащий организационные элементы, общепринятые представления, которые охватывают инфраструктуру выборов. Объявленная цель кодекса состоит в сохранении нетронутым метод организации и проведения выборов даже в том случае, если политические факторы сочтут необходимым изменить некоторые аспекты регулирования. В 2011 существование некоторого проекта кода, который подлежал усовершенствованию, было предложено к публичным дебатам и доведено до сведения заинтересованных лиц, политических деятелей и парламента. Однако, до сих пор не было предпринято никаких законодательных шагов для того, чтобы принять проект избирательного кодекса.

9 декабря 2012 года выборы в палату депутатов и Сенат были проведены в соответствии с законом № 35/2008, с семью поправками. Важно отметить,

что Румынский конституционный суд (CCR) вынес решение № 662 до парламентских выборов, устанавливающее, что никаких частых поправок к системе голосования не может быть сделано менее, чем за год до проведения выборов, как гласит цитата из рекомендаций Венецианской Комиссии.⁵ Также интересен контекст этого решения, а именно отвержение закона, принятого парламентом летом 2012 года, который превратил избирательную систему из одномандатной смешанной системы в систему чисто одномандатную (первый считается избранным). Конституционным судом законодательный шаг был объявлен неконституционным по упомянутым выше причинам. В случае, если бы этот закон не был бы отвергнут CCR с использованием предыдущих аргументов, то он был бы фактически в силе во время парламентских выборов 2012 года. Можно добавить, что в результате оппозиция предположительно состояла бы из одного человека.

В последние 25 лет каждый вид избирательного процесса прошел различные изменения, большинство из которых – 32 – касалось парламентских выборов.

2. Органы управления выборами и гарантии свободных и справедливых выборов

В результате поправок, законов о выборах, ПИВ в настоящее время приобретает больше полномочий и управляет двумя крупными проектами, которые революционизируют избирательное управление: компьютеризированная система контроля за явкой и предотвращение незаконного голосования – обе будут применяться на двух всеобщих выборах, которые состоятся в 2016 году. Создание Органа экспертов по проведению выборов также является важным шагом в обеспечении справедливого и профессионального управления выборами.

Новый закон для избрания органов публичного управления ввел компьютеризированную систему для мониторинга явки, а также предупреждения незаконного голосования, которая была использована в первый раз на местных выборах 5 июня 2016 года. Компьютеризация избирательных участков является проектом, инициированным ПИВ и успешно использовалась в экспериментальной программе на частичных выборах в 2011 году. Система реализована и управляется ПИВ с поддержкой специальных организаций, Телекоммуникационных услуг и Национального института статистики, на основе данных и информации из Избирательного реестра, Реестра избирательных участков и дополнительных избирательных списков.

Для избирателей, компьютеризация избирательных участков означает, что первым человеком, с кем избиратель вступит в контакт на избирательном участке, будет оператор компьютера, перед которым он должен удостоверить свою личность и, где это применимо, показать документ, подтверждающий место проживания. Оператор вводит персональный идентификационный номер в систему, которая возвращает сведения о том, достиг ли избиратель 18-летнего возраста на день выборов, потерял ли свое право голоса, зарегистрирован ли на другом избирательном участке, или уже проголосовал на тех же выборах. Председатель избирательного участка не допустит к

⁵ См.: Европейская Комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия: Кодекс надлежащей практики в избирательных вопросах (Вен., 18-19 октября 2002 г.) II. 2. b. [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev-e)

голосованию тех граждан, которые – на основании оповещения системы – потеряли свое право голоса вследствие вышеупомянутых причин.

Использование этой системы делает практически невозможными мошеннические попытки многочисленного голосования и обеспечивает точную информацию о явке в реальном.

Орган экспертов по проведению выборов представляет еще один вызов для ПИВ на выборах 2016 года. Орган экспертов по проведению выборов – это база данных, созданная и управляемая ПИВ, состоящий из граждан, которые могут быть председателями избирательных бюро на избирательных участках или их заместителями. Те, которые выполняют эти функции на выборах, будут назначаться ПИВ с помощью компьютеризированной жеребьевки.

Таким образом, прерогативы в отношении назначения председателей избирательных бюро избирательных участков и их заместителей передаются из круга задач мэров и префектов в круг задач Постоянного избирательного ведомства. Такая процедура обеспечивает профессионализацию избрания должностных лиц, удаляет любые подозрения о возможной политизации этих назначений и обеспечивает большую прозрачность избирательного процесса.

Допуск в Орган экспертов по проведению выборов для тех, кто занимал должность председателя бюро избирательных участков или их заместителей, может основываться на одобрении граждан, или на основе экзамена для тех, кто не выполнял эти функции ранее.

Почтовое голосование также является новым элементом в Румынской избирательной системе. Парламент принял закон, посвященный исключительно почтовому голосованию, которое будет использоваться только на выборах депутатов Сената и палаты депутатов в 2016 году. Согласно нормативному акту учреждениями, которые несут ответственность за организацию и управление процедурами почтового голосования являются ПИВ, Министерство иностранных дел и национальная компания «Румынская почта».

В законе говорится, что почтовое голосование открыто только для румынских граждан, законно проживающих за границей, которые зачислены в избирательный реестр с предоставлением возможности для почтового голосования. Период регистрации начинается 1 апреля 2016 года и заканчивается через два дня после начала периода выборов. Согласно закону, установлены следующие процедуры по почте:

- *Избиратель зачисляется в избирательный реестр с предоставлением возможности для почтового голосования по письменному запросу избирателя, который подписан и снабжен датой, подан лично или по почте в дипломатическое представительство или консульское учреждение страны проживания или места жительства.*



В случае румынских граждан, имеющих место жительства за границей, избиратель должен присоединить копию своего паспорта с указанием места жительства, в то время как в случае румынских граждан, проживающих за границей, избиратель должен присоединить копию удостоверения личности и копию документа, подтверждающего место жительства, выданные иностранными властями.

- *Избиратель получает необходимые документы для почтового голосования от румынской почты, не позднее чем за 30 дней до даты выборов, по адресу места жительства или проживания, указанных в заявлении.*
- *Избиратель заполняет избирательный бюллетень, следуя инструкциям, включенным в набор документов, необходимых для почтового голосования.*
- *Избиратель посылает конверт с избирательным бюллетенем, подав внешний конверт (предоплаченный конверт для почтового голосования с данными идентификации избирательных бюро) в любое почтовое отделение или почтовый ящик.*
- *Избирательное бюро для почтового голосования регистрирует полученные конверты, вскрывает внешние конверты и размещает внутренние конверты, содержащие бюллетени, в избирательные урны.*
- *В день выборов после 21:00, Избирательное бюро для почтового голосования вскрывает урны и внутренние конверты.*

Важно также отметить, что закон для избрания в Сенат и палаты депутатов изменил систему голосования, которой избираются члены парламента. Таким образом, они больше не будут избираться через одномандатные коллегии (округи с одним кандидатом) одномандатными избирательными бюллетенями, но будут избираться путем голосования списком, по принципу пропорционального представительства.

В 2015 году также был существенно изменен закон о финансировании деятельности политических партий и избирательных кампаний. Наиболее важным изменением в этой связи считаются правила о финансировании избирательных кампаний: в первый раз в Румынии, начиная с местных выборов, состоявшихся 5 июня 2016 года, расходы на избирательную кампанию возмещаются из государственного бюджета. Причина, по которой были изменены правовые нормы по вопросу о финансировании избирательных кампаний, состояла в намерении предоставить равные шансы для всех политических соперников и для обеспечения полной прозрачности в отношении источников финансирования избирательной кампании.

Новая версия закона гласит, что политические соперники могут финансировать свои кампании только из источников, установленных законом и только в определенных пределах. В то же время Закон детально устанавливает виды допустимых избирательных расходов, а также их максимальные суммы. Все финансовые операции (расходы), относящиеся к предвыборной кампании могут осуществляться только через банковские счета, открытые специально для избирательной кампании. Эти банковские счета могут быть открыты избирательными соперниками только через финансовых агентов, зарегистрированных ПИВ.

Основная новизна закона - это тот факт, что расходы избирательной кампании, сделанные соперниками на выборах (политическими партиями,

политическими и избирательными объединениями, организациями граждан, принадлежащих к национальным меньшинствам и независимыми кандидатами) будут возмещены ПИВ, в случае удовлетворения условий, предусмотренных законом.

Компенсацией избирательных расходов могут воспользоваться только те электоральные конкуренты, которые получают не менее 3% действительных голосов, поданных на национальном уровне или на уровне соответствующего избирательного округа. Если электоральные конкуренты превысят этот порог, они также должны удовлетворять некоторым совокупным условиям для того, чтобы получить возмещение:

(а) подача в ПИВ, в течение 15 дней от даты выборов, подробных отчетов о поступлениях и расходах, в сопровождении следующих документов: декларация об общей сумме задолженности, учтенной в результате кампании; декларация об общем количестве произведенных и использованных агитационных материалов, указанных по категориям; декларация о соблюдении избирательных расходов, предусмотренных законом; перечень поставщиков услуг и/или товаров, которые использовались в ходе избирательной кампании; письменные поручения, касающиеся депозита или переводов избирательных вкладов кандидатов путем финансовых агентов.

Закон предусматривает суровые наказания за нарушение положений, упомянутых выше. С точки зрения проведения выборов, вероятно наиболее важным из них является возможность того, что «мандаты избранных кандидатов не могут быть утверждены, если подробный отчет об избирательных доходах и расходах избирательной кампании каждой политической партии или независимого кандидата не был подан в соответствии с законом».

(б) подать в ПИВ через финансового агента в течение 30 дней после даты проведения выборов запрос о возмещении избирательных расходов, в сопровождении подтверждающих документов, предусмотренных законом. Если просьба о компенсации подается после этого периода или если это не сопровождается соответствующими подтверждающими документами, то ее не следует принимать во внимание.

После выборов, заявка на возврат в сопровождении подтверждающих документов, проверяет не только ПИВ, но и Румынский суд счетов.

Политические соперники, которые нарушают правила, касающиеся источников финансирования и избирательных расходов, не получают возврата средств и, кроме того, их наказывают, в то время как сумма, потраченная с нарушением закона, должна быть удержана и интегрирована в государственный бюджет.

В предстоящий период основная цель ПИВ состоит во всеобъемлющей кодификации закона о выборах в целях обеспечения стабильности, предсказуемости и согласованности законодательства в области выборов – три жизненно важных условия для обеспечения справедливых и прозрачных выборов, которые доступны для всех заинтересованных сторон.



СЕРБИЯ

Хельга Лиесковски¹

Республика Сербия является суверенным государством сербского народа и всех людей, которые живут в пределах его границ. Суверенитет принадлежит народу, который осуществляет свое право непосредственно через референдумы и народную инициативу, а также косвенно через свободно избранных представителей.

Каждый сербский гражданин, достигший юридического возраста имеет право избирать и быть избранными. В Республике Сербии «избирательное право является всеобщим и равным; выборы являются свободными, прямыми и тайными».²

Избирательное право, помимо права избирать и быть избранным, включает в себя и право выдвигать и быть выдвинутым, принимать решения относительно выдвинутых кандидатов и избирательных списков, публично задавать вопросы кандидатам, получать в срок правдивую, объективную, полную информацию о программах и мероприятиях подавших избирательные списки.³

1. Избирательные системы

ПАРЛАМЕНТСКИЕ ВЫБОРЫ

Законодательным органом Республики Сербии является *Национальное собрание*. Национальное собрание состоит из одной палаты с 250 членами, которые избираются в едином общенациональном избирательном округе. Мандат Национального собрания длится четыре года. Члены Национального собрания избираются из списков кандидатов, на основе пропорциональной системы.⁴

Каждый сербский гражданин с местом жительства на территории Республики Сербии, который достиг 18-летнего возраста и может работать, имеет возможность избирать и быть избранным в качестве представителя.

Президент Республики Сербия созывает выборы для избрания представителей. Выборы проводятся минимум через 45 дней и не более чем 90 дней после созыва выборов и не позднее, чем за 30 дней до истечения срока действия мандата нынешних представителей.

Списки кандидатов могут подаваться политическими партиями или их коалициями или группами численностью минимум 10 граждан. Разрешается подавать список, содержащий только одного кандидата, однако индивидуальные кандидаты не могут принимать участие в выборах. Места распределяются в соотношении с числом голосов, полученных по спискам.

¹ Эксперт АОВСЕ.

² Конституция Республики Сербии, с. 1.

³ Закон о выборах представителей Республики Сербии, с. 2.

⁴ Окончательный доклад Миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами, *Парламентские выборы в Республике Сербии 24 апреля 2016 года (29 июля 2016 года)* р 4-5.

Для того, чтобы обеспечить *гендерное равенство*, каждый список кандидатов должен содержать одного кандидата из менее представленного пола на каждые три кандидата.⁵

Для того, чтобы принять участие в избирательной кампании, избирательный список должен получить хотя бы 10000 подписей поддержки избирателей. Один избиратель может поддерживать только один список избирателей.

Чтобы принять участие в распределении мест, список должен получить 5% от общего числа поданных голосов. Это предписание не применяется к спискам кандидатов *политических партий этнических меньшинств* или коалиции политических партий этнических меньшинств. Все политические партии, чьей основной политической программой является защита интересов этнических меньшинств, считаются *политическими партиями этнических меньшинств*.

Распределение мест осуществляется *Избирательной комиссией республики*. Мандаты распределяются согласно *системе высоких результатов деления*. Число голосов, полученное каждым избирательным списком, делится на все количество распределенных мандатов, от одного до общего количества. Затем 250 крупнейших результатов деления сортируются по размеру и затем их принимают во внимание. Спискам избирателей выделяются места согласно полученным ими результатам деления. Если два или более списка кандидатов получают одинаковые результаты деления и не остается больше мест, подлежащих распределению, то мандат распределяется в избирательный список, который имеет больше всего голосов.



⁵ Окончательный доклад Миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами, Предварительные парламентские выборы в Республике Сербии 24 апреля 2016 года (29 июля 2016 года) р 2.

Когда список избирателей получает больше мест, чем имеющееся в нем количество кандидатов, то мандат выделяется списку кандидатов, который имеет следующий по величине результат деления.⁶

2. Президентские выборы

Выборы *Президента Республики Сербия* в первую очередь регулируются *Конституцией Республики Сербии* и *Законом о выборах президента*. Однако *Закон о выборах членов парламента* содержит общие положения, применимые также к президентским выборам.⁷

Президент Республики Сербии избирается непосредственно сербскими гражданами. Право избирать и быть избранным президентом Республики Сербии предоставляется людям, достигшим юридического возраста и имеющим гражданство Сербии.

Мандат президента Республики Сербии длится пять лет.

Не позднее, чем за 90 дней до истечения срока действия мандата нынешнего президента, спикер Национального собрания объявляет о проведении выборов по избранию президента Республики Сербии. День голосования должен быть назначен на день минимум через 30 дней и не позднее чем через 60 дней после призыва к проведению выборов.

Кандидаты на пост президента Республики Сербии могут быть выдвинутыми коалицией политических партий или группой граждан, а также политической партией, зарегистрированной в Сербии до призыва к выборам.

Чтобы принять участие в президентских выборах в качестве кандидата, нужно собрать минимум 10000 подписей избирателей в свою поддержку. Избиратель может поддерживать своей подписью только одного кандидата.

Избранным президентом Республики Сербии является кандидат, набравший большинство от общего числа голосов в первом туре выборов. Если ни один из кандидатов не набрал большинства всех голосов, выборы должны повториться не позднее, чем через 15 дней после первого тура выборов.

Два кандидата с наибольшим числом голосов являются кандидатами, которые могут принять участие во втором туре выборов. Если два или более кандидатов получают одинаковое число голосов на первом или втором месте, то более двух кандидатов могут принять участие во втором туре выборов.

Президентом Республики Сербии является лицо, которое получает наибольшее число голосов во втором туре. Если кандидаты получили равное число голосов, третий тур выборов проводится в течение 15 дней после второго тура.⁸

2. Стабильность избирательного законодательства

ПАРЛАМЕНТСКИЕ ВЫБОРЫ

Парламентские выборы в Республике Сербии регулируются *Конституцией*, *Законом о выборах представителей*, а также некоторыми дополнительными законами. С 1990 года, в 2000 году вступил в силу новый *Закон о выборах представителей*.

⁶ Закон о выборах членов парламента Республики Сербии, с. 1,2,4,6,9.

⁷ Окончательный доклад Миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами, *Парламентские и предварительные парламентские выборы в Республике Сербии 6 и 20 мая 2012 года (31июля 2012 года) р 5.*

⁸ Закон о выборах представителей Республики Сербии, с. 1, 2 и 5.

В предыдущий Закон о выборах представителей в последний раз поправки были внесены в 1997 году. Последние поправки к закону о выборах незадолго до выборов ввели *региональную пропорциональную систему* с 5% избирательным порогом. Сербия была разделена из одного общенационального избирательного округа на 29 избирательных округов в июне 1997 года.⁹

Согласно новому закону о выборах представителей, введенному 8 октября 2000 года, выборы снова были проведены в едином общенациональном избирательном округе. Однако 5% порог для списка кандидатов остается в силе. Мандаты были выделены с помощью *метода д'Хонта*. Новый закон позволил сторонам распределять мандаты в списке согласно их воле, а не обязательно согласно порядку кандидатов в списке. Согласно закону мандат представителя, который потерял членство в партии, может быть аннулирован по решению соответствующей партии.

Голосовать можно только лично на одном из избирательных участков на территории Сербии.¹⁰

Поправка от 2004 года к *Закону о выборах представителей* устранила положение, которое позволяло только тем партиям и коалициям принимать участие в распределении мандатов, которые получили менее 5% голосов в случае списков партий меньшинств.

Было введена возможность голосования в дипломатических и консульских представительствах для сербских граждан, временно проживающих за границей.

Некоторые изменения в регламенте выборов были включены не в *Закон о выборах представителей*, а в *руководящие принципы избирательной комиссии Республики*. Один из этих руководящих принципов понизил требуемое количество подписей поддержки с 10000 до 3000 в случае списков кандидатов партий меньшинств и коалиций. Другие партии по-прежнему должны достичь 5% порога для того, чтобы принять участие в распределении мандатов.¹¹

Согласно последней поправке к *Закону о выборах представителей* в 2011 году, партиям не разрешалось выделять мандаты согласно их воле, а распределение мандатов должно было осуществляться согласно порядку кандидатов в списке.

Поправка 2011 года также представила *гендерные квоты*. Как упоминалось ранее, согласно этому положению, каждый третий кандидат в списке должен быть от «менее представленного пола».¹²

В Закон о выборах представителей поправки не вносились с момента его принятия в 2011 году.¹³

⁹ Окончательный отчет ОБСЕ/БДИПЧ, *Парламентские выборы в Республике Сербии 21 сентября 1997 года и президентские выборы 21 сентября и 5 октября 1997 года*, р 4-5.

¹⁰ Окончательный отчет ОБСЕ/БДИПЧ, *Парламентские выборы в Республике Сербии 23 декабря 2000 года* (20 февраля 2001 года) п. 4-5.

¹¹ Окончательный доклад Миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами, *Предварительные парламентские выборы в Республике Сербии 21 января 2007 года* (26 апреля 2007 года) п.1-4.

¹² Окончательный доклад Миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами, *Парламентские и предварительные парламентские выборы в Республике Сербии 6 и 20 мая 2012 года* (31 июля 2012 года) р 4-5.

¹³ Окончательный доклад Миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами, *Предварительные парламентские выборы в Республике Сербии 24 апреля 2016 года* (29 июля 2016 года) п. 4.

ПРЕЗИДЕНТСКИЕ ВЫБОРЫ

Закон о выборах президента был принят в 1990 году и изменен в 1992 году. В соответствии с поправками 1992 года, для проведения второго тура президентских выборов также была необходима 50-и процентная явка избирателей. Соответственно победитель выборов должен был получить большинство из общего числа голосов, включая недействительные голоса.

Незадолго до повторных президентских выборов 8 декабря 2002 года, Национальное собрание 5 ноября 2002 года внесло поправки в Закон о выборах президента. Требование явки избирателей в случае второго тура выборов из закона было устранено. Было также отменено требование получения большинства от общего числа голосов, включая недействительные голоса во втором туре. Соответственно, кандидату было достаточно набрать наибольшее число голосов для его избрания в качестве Президента.

Положение, регулирующее период между созывом и проведением президентских выборов, было сокращено до минимум 30 дней, хотя в качестве максимума сохранили 90 дней.

Поправки включили положение, которое создало трехуровневую систему органов по проведению президентских выборов как для *Избирательной комиссии Республики*, так и *избирательных советов*. *Муниципальные избирательные комиссии* были созданы в качестве промежуточного уровня административных органов.¹⁴

25 февраля 2004 года были внесены существенные поправки к закону о выборах. Поправки отменили требование 50% явки избирателей в случае президентских выборов.

Голосование вне избирательных участков или мобильное голосование для избирателей, голосующих на дому было отменено в 2000 году, чтобы избежать фальсификации выборов; однако это было введено вновь поправками 2004 года. Также было введено голосование в центрах содержания под стражей.¹⁵

Закон о выборах президента республики Сербия был принят 3 декабря 2007 года. Новый закон отменил промежуточный уровень органов по проведению выборов, таким образом, органы по проведению выборов стали двухуровневыми. Избирательная комиссия Республики создала на муниципальном уровне рабочие группы для проведения логистики выборов.¹⁶

Предыдущие президентские выборы Республики Сербии состоялись 2012 году. В закон о выборах президента Республики Сербии с 2007 года существенных поправок внесено не было.

3. Органы управления выборами

Избирательная администрация Республики Сербии в настоящее время имеет два уровня. Органами, которые отвечают за проведение выборов являются *Избирательная комиссия Республики* и *Избирательные советы*.

¹⁴ Окончательный отчет ОБСЕ/БДИПЧ, *Президентские выборы Республики Сербии 29 сентября и 13 октября и повторные президентские выборы 8 декабря* (18 февраля 2003 года) р 5-6.

¹⁵ Окончательный доклад Миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами, *Парламентские выборы в Республике Сербия 13 и 27 июня 2004 года* (22 сентября 2004 года) п. 5-6.

¹⁶ Окончательный доклад Миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами, *Президентские выборы в Республике Сербии 20 января и 3 февраля 2008 года* (29 августа 2008 года) п. 4-5.

Кроме того, специально привлекаемые *рабочие органы* осуществляют техническую и материально-техническую поддержку выборов в муниципалитетах.

РЕСПУБЛИКАНСКАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КОМИССИЯ

Республиканская избирательная комиссия состоит из постоянного состава и расширенного состава. В постоянный состав входят председатель, заместитель председателя, 16 членов и их заместители, которые назначаются на четырехлетний срок парламентом.

Расширенный состав *Республиканской избирательной комиссии* назначается на период выборов и каждый избирательный претендент имеет право назначить одного представителя и своим заместителем.

Республиканская избирательная комиссия также имеет двух членов без права голоса: секретарь комиссии и представитель национального статистического управления.¹⁷ Секретарь также избирается парламентом из профессионалов.

Председателю и членам *Республиканской избирательной комиссии* необходимо иметь степень бакалавра в области права.¹⁸

ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ СОВЕТЫ

Избирательные советы также состоят из постоянного состава и расширенного состава.

Члены постоянного состава избирательных советов назначаются *Республиканской избирательной комиссией*. Члены избирательных советов состоят из: председателя, двух членов и их заместителей.



¹⁷ Окончательный доклад Миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами, *Предварительные парламентские выборы в Республике Сербии 24 апреля 2016 года (29 июля 2016 года)* п. 5-6.

¹⁸ Закон о выборах членов парламента Республики Сербии, с. 5.

Представители и их заместители в расширенном составе избирательных комиссий назначаются избирательными претендентами соответствующих парламентских и/или муниципальных выборов.¹⁹

4. Гарантии свободных и справедливых выборов

МЕРОПРИЯТИЯ В РАМКАХ КАМПАНИИ

Податели списков кандидатов в Республике Сербии имеют право информировать граждан о своих политических программах, а также деятельности кандидатов и подателей с помощью средств массовой информации.

Радио- и телевизионные вещательные организации, которые основаны Сербской республикой (общественное радио и телевизионные вещательные компании) обязаны представить подателя кандидатских списков и кандидатов этих списков, а также их избирательные программы в политических информационных программах, которые можно смотреть или слушать на всей территории Республики Сербии со дня объявления призыва к проведению выборов. Аналогичным образом общественное радио и вещательные компании также должны представить всех избирательных конкурентов независимо и беспристрастно во время избирательной кампании. Презентация должна транслироваться с беспристрастным подходом к программам претендентов.

Избирательные кампании в средствах массовой информации и в форме публичных собраний запрещены за 48 часов до дня выборов и во время голосования до закрытия избирательных участков. Запрещено также опубликование приблизительных оценок относительно результатов выборов в указанный период.

Списки избирателей объявляются Республиканской избирательной комиссией в течение 24 часов с момента получения избирательного списка. Список названий списков избирателей и имена всех кандидатов в избирательных списках также отображаются на всех избирательных участках в день выборов.²⁰

ФИНАНСИРОВАНИЕ КАМПАНИИ

В Республике Сербии *Закон о финансировании политической деятельности* содержит положения об источниках и порядке финансирования политических партий, коалиций и групп граждан, о контроле и регистрации финансирования в целях повышения прозрачности финансирования кампании.

Избирательные кампании избирательных претендентов могут финансироваться за счет государственных и частных источников.

Открытые источники, которые покрывают расходы избирательной кампании, распределяются в год выборов и устанавливаются в размере 0,1% бюджетных расходов Республики Сербии на соответствующий бюджетный год.

¹⁹ Окончательный доклад Миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами. Предварительные парламентские выборы в Республике Сербии 24 апреля 2016 года (29 июля 2016 года) п. 6.

²⁰ Закон о выборах членов парламента Республики Сербии, с. 7-8.

20% из них распределяются в равных количествах между подателями избирательных списков через 5 дней после провозглашения списков.

80% этих источников выделяются подателям списков кандидатов в соотношении с числом голосов, которые получил список. Эта часть фонда выплачивается подателям списка через 5 дней после опубликования результатов выборов.

В случае, если выборы проводятся по мажоритарной системе (президентские выборы), 0,1% бюджетных расходов Республики Сербии распространяется по-другому. 50% средств распределяются в равных количествах между сторонниками кандидатов. Оставшиеся 50% выделяются победившему на выборах кандидату, через 5 дней после опубликования результатов выборов.

В случае выборов по мажоритарной системы оставшиеся 50% средств распределяется между участниками второго тура выборов.

Политическое образование также имеет право привлекать средства для финансирования избирательной кампании из *частных источников*.

Физическое лицо или юридическое лицо имеет возможность делать пожертвования политическим организациям в год выборов, однако сумма пожертвования ограничена.

Физическое лицо может пожертвовать 20 среднемесячных зарплат в пользу политической организации ежегодно, в то время как юридическое лицо может пожертвовать 200 среднемесячных зарплат.

Пожертвования, которые превышают среднемесячную зарплату на ежегодном уровне, должны быть опубликованы на сайте политической организации в течение 8 дней с момента получения пожертвований.²¹

²¹ Закон о финансировании политической деятельности Сербии, с. 2 и 4.



СЛОВАКИЯ

*Ing. Ева Хмелова и др.**

1. Законы о выборах

Выборы в Национальный совет Словацкой Республики

Единственным уставным и законодательным органом Словацкой Республики является Национальный совет Словацкой Республики (далее именуемый как «Национальный Совет»). Согласно Конституции Словацкой Республики, в Национальный Совет входит 150 членов, которые избираются сроком на четыре года.

Нормативно-правовая основа выборов в Национальный совет предписана в законе № 180/2014 Сборник условий осуществления права голоса и о внесении изменений в некоторые законы, вступившие в силу 1. Июля 2014 года.

Закон имеет характер избирательного кодекса, так как он также определяет правила избрания в Европейский парламент, выборы президента Словацкой Республики, выборы региональных советов, местных советов и правила, регулирующие референдум.

Выборы в Национальный Совет проводятся с использованием системы пропорционального представительства на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права избирать тайным голосованием.

Выборы состоят из одного тура и проходят в едином, многомандатном избирательном округе, который является территорией Словацкой Республики.

Гражданин Словацкой Республики может быть избран членом Национального Совета, при достижении 21-летнего возраста не позднее чем в день выборов и имеет постоянное место жительства на территории Словацкой Республики. Лица, отбывающие тюремное заключение, законно осужденные за умышленное преступление в отсутствие средств правовой защиты, а также лица, лишенные правоспособности, не могут выступать в качестве кандидатов.

Кандидаты предлагаются политическими партиями и их коалициями, с помощью использования списков открытых кандидатов. Политические партии и коалиции могут перечислить не более 150 кандидатов в списке кандидатов. К списку кандидатов должно прикрепляться подтверждение оплаты избирательного депозита размером 17000 евро.

Поданные списки кандидатов рассматриваются и регистрируются Государственным комитетом по выборам и контролю финансирования политических партий (именуемым в дальнейшем «Государственный комитет»).

Каждый гражданин Словацкой Республики, достигший 18-летнего возраста не позднее, чем на день выборов, имеет право избирать. Участие в

* Доктор права Иван Иллаш (Ivan Illáš), Доктор права. Ленка Шуринова (Lenka Šurinová), Доктор права. Михаела Ковачова (Michaela Kováčová), Магистр. Мартин Гайдош (Martin Gajdoš), Магистр. Павол Качиц (Pavol Kanič)

выборах может происходить на территории Словацкой Республики или за границей с помощью почтовой службы.

Избирательные округа для передачи и подсчета голосов создаются в муниципалитетах и обычно включают 1000 избирателей.

Составление списков избирателей является децентрализованным, так как это является задачей каждого муниципалитета. Избирателей голосуют индивидуально, представительство не разрешается. Порядок кандидатов на избирательных бюллетенях может быть отрегулирован избирателями с помощью использования четырех преференциальных голосов.

Мандаты, присваиваются политическим партиям и коалициям при тщательном контроле. Пороги выборов различаются на основе состава назначающих организаций: для индивидуально выступающей политической партии - это 3% от общего числа действительных голосов; для двух или трех членов коалиции партий — это 7%, в то время как для коалиции из минимум четырех политических партий - это 10% от общего числа действительных голосов.

Метод Хагенбах-Бишофф использовался для того, чтобы присваивать мандаты. Сумма действительных голосов, врученных для продвижения политических партий или коалиции делится на число 151 (количество мандатов, плюс одно). Результат этого деления, округленный до целого числа, является *электоральным номером* республики.

Общее число действительных голосов, поддерживающих соответствующую политическую партию или коалицию делится на электоральное число *республики*. В результате в политической партии или коалиции назначается столько мандатов, сколько электоральных чисел республики содержится в сумме их действительных голосов

Если один дополнительный мандат назначается этим методом свыше тех, которые предполагались, то дополнительный мандат извлекается от той политической партии или коалиции, которая имеет наименьший остаток от деления.

Если этим методом не были назначены все мандаты, или если политическая партия или коалиция имела меньшее число кандидатов, чем количество мандатов, которые были назначены, то Государственный Комитет назначает эти мандаты постепенно тем политическим партиям и коалициям, которые имеют больший остаток от деления.

Кандидаты выигрывают мандаты, прикрепленные к их политической партии или коалиции, в порядке, в котором они перечислены в избирательных бюллетенях. Если избиратели использовали их преференциальный вотум, то мандат назначается первому кандидату, который получил по меньшей мере три процента преференциальных голосов от общего числа действительных голосов, поданных за соответствующую политическую партию или коалицию. Если политической партии или коалиции распределили больше мандатов, и больше кандидатов выполнили вышеуказанное условие, то мандаты распределяют кандидатам постепенно в порядке от наибольшего количества полученных преференциальных голосов. Если присутствует равенство преференциальных голосов, то решающим является порядок на избирательном бюллетене.

Кандидаты, которым не были распределены мандаты, остаются запасными.

Если в течение срока полномочий мандат освобождается, то его заполняет запасной кандидат той же политической партии или коалиции, на основе порядка, в котором он был зарегистрирована на избирательном

бюллетене. Если в избирательных бюллетенях использовались преференциальные голоса, то вакансия заполняется кандидатом, получивший наибольшее количество преференциальных голосов из кандидатов, которые получили по крайней мере три процента преференциальных голосов. Если нет запасного в той же политической партии или коалиции, мандат остается вакантным до конца срока. При роспуске политической партии, запасной кандидат не заполняет вакансии и мандат остается вакантным до конца срока.

Выборы Президента

Выборы президента Словацкой Республики (далее именуемый как «президент») регулируются Конституцией Словацкой Республики, принятой в 1992 году. До 1998 года президентом избирался косвенно членами Национального Совета. Основываясь на бывших положениях, выборы президента требовали три пятых большинства всех членов Национального Совета (90 150 членов). Поправка к Конституции в 1999 году ввела прямые выборы президента и возможность отозвать президента от должности путем всенародного голосования.

За президента имеют право голосовать все те граждане Словацкой Республики, которые имеют право голосовать за Национальный совет – граждане Словацкой Республики, достигшие 18-летнего возраста не позднее, чем в день выборов.

Выборы, которые объявлены Спикером Национального Совета, проводятся на территории Словацкой Республики. Граждане Словацкой Республики с постоянным местом жительства за пределами ее территории, если желают голосовать, должны прибыть на территорию Словацкой Республики в день выборов.

Президентом может быть избран каждый гражданин Словацкой Республики, который может выступать в качестве кандидата на выборах Национального Совета и который достиг 40 летнего возраста не позднее, чем в день выборов.

Президентский срок полномочий составляет пять лет. Тот же человек может быть избран президентом не более чем на два срока подряд.

Кандидатов в президенты предлагает, по крайней мере, 15 членов Национального Совета или граждане, которые имеют право голосовать за Национальный Совет, путем петиции, которая должна содержать, по крайней мере, 15 тысяч поддерживающих подписей. Предложения для президентских выборов передаются спикеру Национального Совета.

Спикер Национального Совета объявляет имена кандидатов, предложения по которым были переданы в Государственный Комитет, который обеспечивает печатание избирательных бюллетеней средствами Министерства внутренних дел Словацкой Республики.

Используется единый избирательный бюллетень-для всех кандидатов. С помощью избирательного бюллетеня, избиратели подают голоса за отобранных кандидатов, обводя их порядковый номер.

Выборы состоят из двух туров, и основаны на мажоритарной избирательной системе. Кандидат, который в первом туре получает абсолютное большинство действительных голосов избирателей, имеющих право голоса, становится президентом.

Если ни один из кандидатов не наберет необходимого количества действительных голосов в первом туре выборов, то через 14 дней проводится

второй тур, в котором участвует два кандидата, набравшие наибольшее количество действительных голосов. Если один из кандидатов, который набрал наибольшее количество голосов в первом туре, теряет право участия перед началом второго тура выборов, или выводит свою кандидатуру из участия в выборах, то во втором туре выборов участвует кандидат, который получил второе наибольшее число действительных голосов в первом туре выборов. Если для участия во втором туре не набирается двух кандидатов, то второй тур не проводится, и спикер Национального Совета объявляет новые выборы, которые проходят в течение 60 дней с момента их объявления.

Результаты выборов объявляет Государственный Комитет.

Избранный кандидат вступает в должность президента, давая присягу главе Конституционного суда Словацкой Республики в полдень того дня, когда истекает срок полномочий предыдущего президента. Отказ от присяги или присяга с оговорками приводит к отмене президентских выборов.

Президент может сдать полномочия: президентский срок полномочий заканчивается в день доставки письменного уведомления на имя главы Конституционного суда Словацкой Республики, который уведомляет об отставке от функций спикера Национального Совета в письменной форме.

2. Стабильность избирательного законодательства

Первый закон, регулирующий выборы в Национальный совет Словакии (после формирования независимой Словацкой Республики - Национальный совет Словацкой Республики) был принят в 1990 году и был в силе до 2004 года.

Закон предусматривал систему пропорционального представительства на выборах в Национальный совет.

Все граждане Словацкой Республики, достигшие 18-летнего возраста не позднее, чем в день выборов и имели постоянное место жительства на ее территории, имели право избирать.

Выборы проходили на территории Словацкой Республики, которая была разделена на четыре многомандатных избирательных округах.

Политические партии и коалиции могли проводиться с помощью открытых кандидатских списков, которые могли содержать не более чем 150 кандидатов. Политическая партия должна была добавлять к списку кандидатов заявление о том, что она имеет по крайней мере 10 тысяч членов, или петицию, подписанную тем количеством избирателей, которое было определено законом, с просьбой участия в выборах кандидатуры соответствующей политической партии.

Порядок кандидатов на избирательных бюллетенях может быть отрегулирован избирателями с помощью использования четырех предпочтительных голосов.

Мандаты назначались в два тура подсчета голосов, на региональном и общенациональном уровне. Пороговое требование было унифицировано для самостоятельно участвующих политических партий и коалиций: было необходимо получить 3% действительных голосов от общего числа действительных голосов.

Метод Харе использовался для распределения мандатов при первом рассмотрении; метод Хагенбах-Бишофф использовался при втором рассмотрении.

С 1990 года этот закон был изменен восемь раз. В 1992 1994 и 1998 годах этот закон был изменен за год до проведения выборов.

Поправки от 1992 и 1998 годов были решающим. До выборов, состоявшихся 5 и 6 июня 1992 года, поправка к закону о выборах изменила условия для продвижения первого рассмотрения. Порог для самостоятельно работает политических партий был увеличен с 3% до 5%. Два и три члена коалиции должны были получить 7% и четыре и более членов коалиции 10% действительных голосов от общего числа действительных голосов. Метод Харе был заменен в первом рассмотрении на метод Хаген-Бишофф. Количество преференциальных голосов сократилось от абсолютного большинства голосов избирателей соответствующей политической партии до 10% преференциальных голосов от общего числа действительных голосов.

Поправка к Закону о выборах, принятая до выборов, состоявшихся 25 и 26 9. 1998, была направлена на аннулирование четырех избирательных округов и создание единого многомандатного избирательного округа из всей территории Словацкой Республики. Это изменение было оправдано новых правилами территориальной и правовой организации государства.

Корректировка распределения мандатов была в соответствии с созданием единого избирательного округа. Условием распределения мандатов для политической партии было получение 5% от общего числа действительных голосов, даже для коалиций.

Мандаты распределялись только в одном рассмотрении, с помощью метода Хагенбах-Бишофф.

Преференциальные голоса, полученные кандидатами, определялись на основании числа поданных голосов избирателей на всей территории Словацкой Республики.

После решения Конституционного суда Словацкой Республики (вывод Конституционного суда № 66/199. Сборник.), которое объявило поправку к закону как неконституционную, этот закон был снова изменен. Это означало возвращение к правовым положениям, которые были в силе до принятия поправки, которая была оспорена в Конституционном суде.

В 2004 году закон от 1990 года был отменен и заменен новым законом. Для граждан Словацкой Республики с постоянным местом жительства за пределами ее территории и граждан Словацкой Республики с постоянным местом жительства внутри ее территории, которые были за границей во время выборов, была создана возможность голосовать по почте.

Порог избрания был продифференцирован. Политические партии, участвующие независимо, должны были получить 3% действительных голосов от общего числа действительных голосов, чтобы перейти к следующему подведению итогов. Для коалиций политических партий порог был установлен с учетом количества политических партий, формирующих коалицию. Два и три члена коалиции должны были получить 7%, тогда как четыре и более членов коалиции должны были получить 10% действительных голосов от общего числа действительных голосов. Мандаты распределялись в одном рассмотрении, с использованием метода Хагенбах-Бишофф.

С тех пор этот закон был изменен семь раз. В 2005 и 2010 годах этот закон был изменен за год до проведения выборов.

Поправка от 2005 года была решающей. До выборов, которые были проведены 17 июня 2006 года, поправка к закону представила обязательство для каждой политической партии или коалиции внести избирательный залог суммой 500 000 словацких крон (16 596 евро). Депозит замещал ответственность политической партии прилагать список кандидатов с

заявлением о том, что она имеет по крайней мере 10 тысяч членов, или петицию, подписанную тем количеством избирателей, которое было определено законом, с просьбой представить кандидатуру политической партии на выборах.

В 2014 году был принят новый избирательный закон, который заменил все ранее действующие законы, регулирующие проведение выборов в представительные органы, выборы президента Словацкой Республики и проведение референдума на территории Словацкой Республики. Этот закон был изменен один раз. Поправка была связана с корректировки компетенции Государственного комитета по выборам и контролю финансирования политических партий.

Закон, регулирующий прямое голосование за президента Словацкой Республики, был принят 18. марта 1999 года и в 2003, 2008 и 2011 годах в него были внесены поправки.

Указанные поправки были связаны с изменениями организации местной государственной администрации, введение евро в Словацкой Республике, согласование изменений использования государственного языка и языков национальных меньшинств, а также осуществление международных договоров, направленных на защиту прав национальных меньшинств и этнических групп.

3. Органы управления выборами

Государственный Комитет по выборам и контролю финансирования политических партий был учрежден Законом № 180/2014 Сборника об условиях осуществления права голоса и о внесении изменений в некоторые законы (именуемой в дальнейшем «Избирательный закон»), от 29 мая 2014 года как независимого государственного органа для контроля за финансированием политических партий и политических движений, управления выборами и определения результатов выборов.

Государственный Комитет состоит из 14 членов. Десять членов делегируются в Государственный Комитет политическими партиями, которые получили представительство в Национальном совете Словацкой Республики на последних выборах, пропорционально основанные на количестве приобретенных мандатов. Количество членов Государственного комитета, делегированных политическими партиями, которые формировали правительство должно быть равным количеству представителей оппозиционных партий, представленных в Национальном Совете. Это равенство должно поддерживаться в течение всего срока полномочий Государственного комитета. Глава Конституционного суда Словацкой Республики, глава Верховного суда Словацкой Республики, генеральный прокурор и глава Главного ревизионного управления делегируют в Государственный комитет по одному члену – этот механизм обеспечивает независимость государственного комитета.

Ведущие представители соответствующих политических партий, глава Конституционного суда Словацкой Республики, глава Верховного суда Словацкой Республики, генеральный прокурор и глава Главного ревизионного управления в течение 60 дней после объявления результатов выборов в Национальный совет уведомляют спикера Национального Совета об именах, фамилиях, должностях, датах рождения, завершеном образовании и адресах постоянного места жительства членов,

делегированных в Государственный Комитет. Должно быть приложено также уведомление об изложении убеждений членов (сроком давности не более 3 месяцев) и подтверждение образования. В течение 15 дней после истечения периода уведомления делегаций, спикер Национального Совета выдает членам Государственного комитета сертификат об их членстве. Председатель Государственного комитета избирается Национальным советом Словацкой Республики в результате тайного голосования среди всех членов Комитета.

Срок полномочий Государственного комитета начинается со дня принесения присяги его членами и заканчивается в день, когда присягу принимают члены нового Государственного комитета. Присяга дается перед спикером Национального Совета в день вручения свидетельств о членстве в Государственном комитете.

Членство в Государственном Комитете является общественной функцией. В соответствии с § 13 сек. 4 Закона о выборах, любой гражданин Словацкой Республики, который имеет постоянное место жительства на территории Словацкой Республики, не судим, обладает полной правоспособностью, завершил высшее образование второго уровня и которому исполнилось, по меньшей мере, 35 лет может быть членом Государственного комитета. Одно лицо может быть членом Государственного комитета в течение максимум двух последовательных сроков полномочий.

Функции члена Государственного Комитета истекают:

- по истечении срока полномочий,
- в результате отставки,
- если член Государственного комитета больше не удовлетворяет условиям выполнения функций в соответствии с § 13 сек. 4 Закона о выборах
- из-за изменения доли политических сил на основе решения политической партии, которая его номинировала.

Важнейшей особенностью независимости Государственного комитета является несовместимость функций члена Государственного комитета с участием в выборах на следующие функции:

- Президента Словацкой Республики,
- члена Национального совета Словацкой Республики,
- член Европейского парламента,
- главы региона с самоуправлением,
- член Совета региона с самоуправлением,
- мэра общины,
- член муниципального совета.

Государственным органом, ответственным за *организацию выборов* является Министерство внутренних дел Словацкой Республики. Государственный Комитет является независимым от Министерства внутренних дел, в то время как сотрудничает с ним при выполнении задач на основе Закона о выборах и отдельных постановлений.

Государственный комитет не имеет полномочий индивидуального контроля над министерством, однако, в вопросах финансирования политических партий и в вопросах избирательной кампании, Государственный комитет является апелляционным органом против решений Министерства внутренних дел.

4. Гарантии свободных и справедливых выборов

Избирательная кампания

Согласно закона об избирательной кампании, *избирательная кампания* - это любая деятельность политической партии, политического движения, коалиции политических партий и политических движений, кандидатов и третьих сторон, которые направлены на содействие их деятельности, целям и программам, с целью получения выборных политических функций.¹

Деятельность, связанная с другими субъектами, помимо предусмотренных в Законе о предвыборной кампании, в пользу или против выставляющих свою кандидатуру в течение времени, установленного для избирательной кампании запрещена.

Формы и виды проведения избирательной кампании не ограничиваются правовым регулированием Словацкой Республики.

Однако Закон об избирательной кампании налагает регулирование времени проведения избирательной кампании, согласно которому избирательная кампания начинается в день объявления решения о призыве на выборы в сборнике законодательных актов Словацкой Республики и заканчивается за 48 часов до дня выборов.

Закон об избирательной кампании также налагает ограничения на расходы, которые выставляющие свою кандидатуру могут использовать для различных элементов избирательных кампаний и затраты во время периода, начинающегося за 180 дней до призыва к выборам.

Вещание политической рекламы через общественное радио и телевизионные каналы и частные каналы вещания допускается во течение 21 дней до дня выборов и до 48 часов до дня выборов.

Время, выделенное для вещания политической рекламы во время избирательной кампании, также регулируется в Законе о выборах, который предусматривает требование предоставления равных условий также для претендентов.

Муниципалитеты и районы города в Братиславе и Кошице выделяют места и создают условия для размещения предвыборных плакатов в общественных местах во время избирательных кампаний, действуя на основе обязательных правил. Обозначенные места должны соблюдать принципы равенства выставляющих свою кандидатуру.

Средства правовой защиты

Одним из наиболее важных прав избирателей, которое является общим для всех типов выборов и референдумов, это право проверить в муниципалитете своего постоянного места жительства, входит ли он в постоянный список избирателей, являются ли его личные данные полными и истинными. Избиратели также могут сделать запрос на дополнение их личных данных или их изменение. Вышеуказанное называется *процедурой возражения*. Муниципалитет обязан выполнить запрос или информировать избирателей о причинах, из-за которых он не может удовлетворить просьбу в течение трех дней. Избиратели могут обжаловать решения муниципалитетов

¹ Смотреть § 2. сек. 1 и § 8 Закона об избирательной кампании.

в административном суде. На основании решения административного суда, муниципалитет осуществляет возможное изменение постоянного списка избирателей, в то время как в день выборов, за исправление отвечает окружная избирательная комиссия.

На выборах в Национальный Совет и в выборах в Европейский парламент политические партии и коалиции могут обращаться в соответствующий суд против решения избирательной комиссии по регистрации их списка кандидатов с корректировками и по отказу регистрации их списков кандидатов.

На выборах президента Словацкой Республики, кандидаты могут обратиться в соответствующий суд с обжалованием решения об отказе в регистрации их в качестве кандидата, на основе предложения спикера Национального Совета.

В период юридически установленного времени после выборов (в течение 10 дней после объявления результатов выборов) юридически указанных субъекты (политических партий и коалиций, 10% избирателей, кандидат, получивший по меньшей мере 10% голосов, кандидаты в президенты) может подать жалобу в Конституционный суд о не конституционности или незаконности соответствующих выборов, референдума или всенародного голосования.

Районные отделения принимают решения по вопросам мисдиминоров в связи с процессом выборов, а также мисдиминоров применительно к избирательной кампании в соответствии с законом о мисдиминорах.

Обвиняемый может подать апелляцию против решения по процедуре мисдиминора в окружной суд.

Закон о выборах предусматривает возможность обращения за средствами правовой защиты в Государственный Комитет против решения Министерства внутренних дел Словацкой Республики по делам об административных правонарушениях, в котором Министерство принимает решение первой инстанции. Однако в соответствии с Законом о предвыборной кампании нет возможности подать апелляцию против решения Государственного комитета об административных правонарушениях. В противном случае все решения Государственного комитета являются предметом судебного рассмотрения.

Прозрачность

Гласность избирательного процесса, соответственное информирование избирателей о выборах обеспечивается согласно Закону о выборах, особенно путем:

- публикации в сборнике законодательных актов Словацкой Республики решений о призыве к выборам
- объявление информации об условиях права голоса и права быть избранным на официальной доске объявлений муниципалитета и на его веб-странице, если таковые имеются,
- доставка уведомления на языке национального меньшинства о времени и месте выборов, форме голосования и обязанности избирателя идентифицировать себя идентификационной карточкой до выборов в каждое домашнее хозяйство; в муниципалитетах с юридически установленной процентной долей граждан, утверждающих, что они являются национальным меньшинством,

- доставку списков зарегистрированных кандидатов для выборов в органы самоуправления муниципалитетов и самоуправляющихся районов, в каждое домашнее хозяйство, путем опубликования списков кандидатов принятым для данного места способом.
- информирование обвиняемых и осужденных о выборах и о методе и праве на голосование в условиях объекта, где они расположены.

Публичности и прозрачности избирательного процесса также способствует положение закона, позволяющее присутствие граждан и международных наблюдателей на избирательных участках и при подсчете голосов.

Прозрачность избирательной кампании особенно обеспечивается следующим:

- Обязательство выдвинувших свои кандидатуры политических субъектов и третьих сторон для покрытия расходов по избирательной кампании только финансовыми ресурсами, хранящимися на отдельном банковском счете (так называемые, *прозрачные счета*). Данные об отдельном банковском счете должны быть свободно, удаленно и непрерывно доступны для третьих сторон, и должны отображать обзор платежных операций.
- Обязательство выдвинувших свои кандидатуры политических субъектов и третьих сторон хранить отдельные отчеты об использовании ресурсов для избирательной кампании и издавать окончательный отчет об использовании ресурсов предвыборной кампании. Окончательный отчет политической партии публикуется Министерством внутренних дел на своем веб-сайте и становится доступным для общественности в течение пяти лет.
- Обязанность каждого, кто ведет предвыборную кампанию обеспечить, что транслируемая политическая реклама, опубликованные платные объявления, опубликованные предвыборные плакаты и все другие методы ведения предвыборной кампании содержат точную информацию о покупателях и поставщиках.



1. Избирательная система в Словении

Выборы в Национальную ассамблею

Выборы в Национальную ассамблею регулируются Законом о выборах в Национальную Ассамблею. Право голоса является универсальным и равным, что означает, что каждый гражданин в возрасте старше 18 лет имеет право голоса и право быть избранным независимо от их класса, национальности, расы, экономического положения и т.д. «Равное право голоса» относится к активному праву голоса и означает, что каждый голос каждого избирателя имеет одинаковый вес, что у каждого избирателя есть только один голос и что ни один голос не имеет приоритета над другим. Единственным исключением из этого принципа является право голосования, осуществляемое членами итальянской и венгерской национальных общин: каждая община представлена одним депутатом в Национальной ассамблее, и члены этих общин имеют право голосовать также за других депутатов Национальной Ассамблеи.

Избирательные процедурные правила регулируют участие в выборах, голосование и подсчет голосов для определения результатов выборов. Процедура начинается в указанное время с назначением выборов, когда определяются начало и конец процедуры выборов. Всеобщие выборы в Национальную Ассамблею назначаются президентом республики.

На всеобщих выборах все депутаты избираются в то же время. Имеется различие между очередными выборами (каждые четыре года по истечении срока полномочий парламента) и досрочными выборами, (когда Национальную ассамблею распускают в течение четырехлетнего парламентского периода).

Всеобщие выборы запускаются повторно, если возникают нарушения во время избирательного процесса, и если выборы, которые уже были проведены аннулируются из-за нарушений в ходе выборов.

Последующими выборами являются выборы, когда голосование не было проведено в электоральном подразделении или на конкретном избирательном участке в день, назначенный для голосования.

Для выборов в Национальную ассамблею страна разделена на восемь избирательных округов. Каждый блок состоит из 11 районов; соответственно каждый блок предоставляет 11 депутатов. Закрепленный в законе принцип гласит, что в каждом избирательном округе избирается один кандидат. Специальные избирательные округа были созданы для обслуживания тех областей, в которых проживают итальянские и венгерские национальные общины.

Кандидаты на выборы в Национальную ассамблею могут назначаться политическими партиями или группами избирателей. Существует два способа выдвижения кандидатов политическими партиями:

* Советник директора Национальной избирательной комиссии

- в любом избирательном блоке, с поддержкой по меньшей мере трех членов парламента
- (а) путем выдвижения членов партии с правом голоса и постоянным местом жительства в соответствующих избирательных блоках, поддерживаемых подписями по меньшей мере 50 избирателей с постоянным местом жительства в этом избирательном блоке; или (b) назначением членов партии или органом политических партий в соответствии с правилами партии, поддерживаемых подписью по меньшей мере 100 избирателей с ПМЖ в соответствующих избирательных блоках.

Избиратели выдвигают список кандидатов путем его подписания. В рамках отдельных избирательных блоков список кандидатов может выдвигаться группой, состоящей из, по меньшей мере, 1000 избирателей с ПМЖ в избирательном блоке; эти избиратели должны поставить свои подписи в номинации.

Кандидат, претендующий на избрание в Национальную ассамблею в качестве представителя итальянского и венгерского национального сообщества, должен быть поддержан подписями, по меньшей мере, 30 избирателей, которые сами являются членами соответствующей общины.

Оба пола должны иметь, по меньшей мере, 35% представительства в каждом отдельном списке кандидатов по отношению к фактическому общему количеству кандидатов в списке.

Различные органы отвечают за то, чтобы выборы были организованы и проведены должным образом. Высшим избирательным органом является Национальная избирательная комиссия (НИК), которая назначается Национальной ассамблеей. НИК назначает избирательные комиссии для соответствующих избирательных округов и окружных избирательных комиссий; эти комиссии затем назначают избирательные комиссии, действующие на избирательных участках.

В 2000 году был принят Конституционный закон, который ввел систему пропорционального представительства. По этому закону мандаты не стали бы распределяться в списки, которым не удалось набрать 4% по всей стране. На основе этого конституционного закона о поправке к статье 80 Конституции Словения использует квоту Друпа.

Поэтому в выборах в Национальную ассамблею избирательный порог составляет 4%. Тот факт, достиг ли партия этого порога, определяется НИК при распределении мест. Мандаты распределяются по партийным спискам, которые достигли этого порога. Этот процесс происходит на двух уровнях, а именно:

- в рамках избирательных блока места распределяются согласно квоте Друпа;
- на национальном уровне: места распределяются согласно методу Д'Ондта.

Конституция гласит, что избирателям должно быть разрешено осуществлять определенное влияние на распределение мест для кандидатов; это частично обеспечивается процессом, посредством которого те кандидаты, которые получили наибольшее количество голосов в процентах от общего числа голосов в избирательных округах, в которых они выступали, избираются из списка кандидатов (относительно полученных мест).

Избиратели могут отдать предпочтение только тому кандидату из списка, который принимал участие в их избирательном округе, поскольку они голосуют только за одного кандидата, обводя число в списке, указанное рядом с именем и фамилией кандидата.

Граждане Словении голосуют лично на избирательном участке. Однако, существуют исключения или специальных средства голосования: голосование до дня выборов, голосование из-за рубежа, почтовое голосование, голосование за пределами избирательного округа постоянного места жительства избирателя, голосование на дому и голосование на избирательном участке, специально приспособленном к потребностям людей с ограниченными возможностями.

Избиратели, которые отсутствуют в день выборов, могут голосовать до дня выборов на специальных избирательных участках в головном офисе окружной избирательной комиссии. Однако они не могут сделать этого более, чем за пять дней до дня проведения выборов или не позднее, чем за два дня до дня проведения выборов.

Избиратели, которые временно находятся за границей в день выборов в Национальную ассамблею могут голосовать одним из двух способов: в дипломатическом представительстве или консульском учреждении, или по почте из-за рубежа. В обеих формах голосования избиратели, которые временно находятся за границей в день выборов должны предупредить НИК об их намерении голосовать одним из вышеуказанных способов.

Избиратели, которые в день выборов находятся за пределами их района постоянного проживания и которые желают голосовать на избирательном участке в другом районе, может сделать это на избирательном участке «Омния». Избиратель должен предупредить окружную избирательную комиссию по месту своего проживания о своем намерении голосовать за пределами избирательного округа своего места постоянного проживания.

Лица, осуществляющие уход в домах престарелых, в которых у них нет постоянного места жительства, проходящие лечение в больнице или санатории и избиратели, которые отбывают тюремное наказание, в день выборов могут голосовать по почте.

Министерство иностранных дел уведомляет избирателей, которые не имеют постоянного места жительства в Словении о том, когда назначаются выборы. Гражданин, живущих за пределами Словении может свободно решить, голосовать ли в дипломатическом представительстве или консульском учреждении, проголосовать по почте или голосовать на специальных избирательном участке, созданном в головном офисе окружной избирательной комиссии (избирательный участок «Омния»). Для выборов в Национальную ассамблею, президентские выборы и выборы в Европейский парламент, НИК, в соответствии с положениями статьи 82 Закона о Выборах в Национальную ассамблею, отправляет избирательный бюллетень, содержащий имена кандидатов или списков кандидатов по адресу постоянного места жительства избирателя за границей. В статью 82(1) Закона о выборах в Национальную ассамблею в 2006 году были внесены поправки. В нем предусматривается, что избирательные бюллетени и карточки для голосования должны были быть отправлены заблаговременно тем избирателям, которые не имеют постоянного места жительства в Словении.

Избиратели, которые, из-за болезни, не в состоянии представить себя лично на избирательном участке, на котором они занесены в список избирателей, могут голосовать на дому в присутствии избирательного

комитета. Они должны уведомить окружную избирательную комиссию о своем намерении позднее, чем за три дня до выборов.

Избиратели с ограниченными возможностями могут голосовать на избирательном участке, доступном для людей с ограниченными возможностями и на избирательном участке, оборудованном специальными устройствами для голосования. Слепые и слабовидящие могут использовать голосование при помощи специальной избирательной поддержки (карточки).

Президентские выборы в Словении

Президент Республики Словении избирается прямым, всеобщим и тайным голосованием, состоящим из двух туров, на основе системы большинством голосов. Выборы президента республики предусматривают, что президент избирается на основе всеобщего и равного права голоса на свободных и прямых выборах путем тайного голосования. Президент избирается на пять лет и может служить лишь максимум два последовательных срока. Президентские выборы назначаются председателем (спикером) Национальной ассамблеи.

Право голоса на президентских выборах является всеобщим и равным, что означает, что оно открыто для всех, кто имеет право голосовать на выборах в Национальную ассамблею. Принцип права всеобщего голосования применяется к праву баллотироваться на выборах, а также праву на участие в выборах. Закон о выборах президента республики детально излагает, кто имеет право голосовать и избираться на пост президента Республики. Поэтому право голоса и право выдвигать свою кандидатуру на пост президента открыто для любого гражданина Словении, который достиг 18-летнего возраста к моменту проведения выборов.

Кандидаты в президенты назначаются депутатами Национальной Ассамблеи, политическими партиями и электоратом. Процесс баллотирования на пост президента аналогичен тому, который применяется при баллотировании на выборы в Национальную ассамблею. Независимо от способа, каким кандидаты баллотируются в кабинет, основное правило заключается в том, что каждый депутат и каждый избиратель может поддерживать только одного кандидата.

Выдвижение кандидатуры на выборы в президенты Республики требует согласия кандидата, и оно может быть отозвано в письменной декларации. Предложение на участие в выборах, которое должно содержать предписанные элементы, подается непосредственно в Национальную избирательную комиссию не позднее, чем за 25 дней до выборов. Национальная избирательная комиссия составляет список кандидатов на пост президента Республики на основе одобренных ею кандидатур; этот список содержит имена кандидатов, а также имена лиц, которые предложили кандидатов. Порядок кандидатов определяется путем жеребьевки. Национальная избирательная комиссия должна опубликовать эти списки не позднее, чем за 15 дней до дня выборов.

Избирательный бюллетень отличается от избирательных бюллетеней для выборов в Национальную ассамблею и содержит имена и фамилии кандидатов, в том порядке, в котором они появляются в списке кандидатов, а также инструкции о том, как голосовать. Избирательный бюллетень также выполнен несколько по-другому. Избиратель может голосовать только за одного кандидата; голосование выполняется путем обведения числа, которое

указано перед именем и фамилией кандидата, за которого они голосуют. Итоги выборов устанавливаются Национальной избирательной комиссией. Президентом Республики избирается кандидат, набравший большинство действительных голосов. Если ни один кандидат не получит большинства действительных голосов то, не позднее, чем через двадцать дней после первого голосования, проводится второй тур выборов между двумя кандидатами, обеспечившими большинство голосов. Это означает, что словенские президентские выборы могут включать проведение второго тура голосования, в котором участвует только два кандидата.

После установления итогов выборов, Национальная избирательная комиссия готовит доклад о результатах; затем она передает его спикеру Национального собрания и публикует его в официальном вестнике Республики Словении. Этот доклад официально завершает процедуру избрания президента Республики.

2. Законодательство

Поправки к Закону о выборах в Национальную ассамблею

Закон о выборах в Национальную ассамблею был принят в 1992 году и изменен в 1995 и 2006 годах. Выборы в Национальную ассамблею были проведены в декабре 1992 года, а также в 1996, 2000, 2004, 2008, 2011 и 2014 годах.

Закон о выборах в Национальную Ассамблею от 1992 года ввел систему пропорционального представительства, с добавлением некоторых элементов системы голосования большинством. среди прочего это позволило обеспечить более высокую степень соразмерности при распределении мест. Закон от 1995 года о внесении поправок в Закон о выборах в Национальную ассамблею содержит лишь положение, касающееся названия списка кандидатов.

Закон от 2006 года о внесении изменений в Закон о выборах в Национальную ассамблею, среди прочего, предусматривает, что гражданин Словении, достигший 18-летнего возраста, не имеют право избирать и быть избранными, если он потерял свою дееспособность в полном объеме по причине психического заболевания, задержки развития или умственного отставания, или если право их родителей было расширено за пределы совершеннолетия. Условием является также то, что соответствующее лицо должно быть не в состоянии понять значение, цель и последствия выборов, и если суд, в ходе процедуры удаления правоспособность или расширения родительских права за пределы возраста совершеннолетия, принял отдельное решение по удалению Новая версия закона от 2006 года наложилла новые обязанности на НИК, происходящие из конституционного закона по которому спискам кандидатов не могут быть соразмерно распределены места, если они не смогли набрать по крайней мере 4% от числа голосов, поданных по всей стране.

Поправки к Закону о выборах президента Республики

Закон о выборах президента Республики предусматривает, что любой гражданин Словении, который достиг 18-летнего возраста к моменту выборов, имеет право голосовать и выставлять свою кандидатуру на пост президента Республики. Закон также излагал еще одно дополнительное условие, а именно:

что человек мог голосовать и баллотироваться президентом, только если не был лишен своей правоспособности. Конституционный суд отменил это правовое положение в 2003 году. Аргументация суда в этом вопросе опиралась главным образом на то, что это положение представляет собой чрезмерное законодательные посягательство на право голоса, поскольку таким образом лишает такого всех не имеющих правоспособности, без предварительного установления того, в какой степени эта нетрудоспособность затрагивает их способность понимать выборы или их способность осуществлять их право голоса. Согласно новым правилам только тех лица ограничены в их праве голоса, которые были лишены правоспособности в полном объеме по причине психического заболевания, задержки развития или умственно отсталым, или чьи родители или другие лица имели право на продление их родительских прав за пределы совершеннолетия, и они не способны понимать значение, влияние и цели выборов.

3. Избирательные органы

Национальная избирательная комиссия

НИК, как высший орган управления выборами, назначается Национальной ассамблеей на четырехлетний период. НИК состоит из председателя, пяти членов и их заместителей. Должности председателя и заместителя председателя НИК занимают двое судей Верховного суда. Два члена и два заместителя членов НИК назначаются среди высокопоставленных экспертов по правовым вопросам для того, чтобы обеспечить, что работа Комиссии осуществляется на профессиональном уровне. Три члена и три заместителя членов назначаются на основе предложения заместителя групп (фракций депутатов), где должное внимание уделяется пропорциональному представительству политических партий. Члены и депутаты, назначенные по предложению депутатских групп, присутствуют для выражения различных политических интересов в рамках работы Комиссии.

Департамент НИК

Экспертные, административные и технические задачи выполняются для НИК специальным департаментом гражданских служащих. Директор Департамента назначается НИК на пятилетний период после публичного оглашения назначений. Директор непосредственно подоточен НИК за свою работу и работу департамента. НИК имеет право просить департамент представить доклад об осуществлении решений, связанных с работой анализов и т.д.

4. Выборы и референдум кампании

Избирательные кампании регулируются Законом о выборах и кампаниях по референдумам. Согласно этому закону избирательная кампания включает в себя все содержание рекламы и других форм политической рекламы, направленные на оказание воздействия на избирательные решения избирателей. Организаторы избирательной кампании могут использовать следующие инструменты:

- *Предвыборные собрания.* Таковые не разрешено проводить в помещениях государственных органов, помещениях местных органов власти, помещений государственных учреждений и других органов публичного права или в помещениях религиозных организаций, если только религиозная организация не является организатором кампании референдума).
- *Предвыборная кампания и референдум в средствах массовой информации.* При публикации опросов и исследований кандидатов, списков кандидатов, политических партий и вопросов референдума во время выборов или кампаний референдума. В целях обеспечения прозрачности и предоставления общественности объективной информации, издатель средств массовой информации должен указать название компании или имя, фамилию и руководителя офиса или адрес лица или лиц, которым поручили работу и ее оплатили, и которые проводили опрос или исследование, также время, когда проводился опрос или исследование, способ проведения опроса или исследования, примеры и уровень ответов тех, кто был опрошен или исследован, анкеты или вопросы, а также любые ошибки измерения.
- *Рекламные щиты.* Закон гарантирует равные права со стороны организаторов по установлению рекламных щитов и поэтому обязывает местные органы власти выделить часть пространства рекламных щитов для всех организаторов кампании бесплатно и на тех же условиях. В то же время местным органам власти разрешается предоставлять организаторам часть пространства их рекламных счетов только при определенных условиях и за плату. Рекламные щиты могут также быть размещены за пределами этих выделенных мест в тех случаях, когда организаторы кампании достигают договоренности с владельцами или руководителями земельных участков и других объектов.

Избирательная кампания может начаться за 30 дней до дня выборов и должна закончиться не позднее чем за 24 часа до дня выборов.

Организаторы могут собирать финансовые взносы для избирательной кампании у индивидуальных лиц. Общая сумма взносов отдельных лиц для индивидуальной избирательной кампании не Государственные органы, органы местной власти, юридических лица государственного и частного права, индивидуальные предприниматели и лица, самостоятельно участвующие в деятельности, не могут финансировать избирательную кампанию, за исключением случаев, в которых закон определяет иное. Юридические лица частного права, базовой целью которых не является получение прибыли, может вносить вклады в кампании референдума. Финансирование избирательной кампании из-за рубежа запрещено, за исключением выборов словенских членов Европейского парламента. Закон предусматривает, среди прочего, что организаторы предвыборной кампании должно течение указанного периода до дня выборов, открыть специальный расчетный счет с пометкой «для избирательной кампании» или «для кампании референдума» и, поступая таким образом, также сделать ссылку на выборы или референдум, для которых они организуют кампанию.

5. Гарантии свободных и справедливых выборов

Все мероприятия, связанные с выборами, включая избирательную кампанию, являются открытыми по своей природе.

Право голосования юридически защищено. Осуществление защиты права голосования гарантируется процедурами избирательных комиссий и Национальной Ассамблеи; юридическая защита этого права также гарантируется судами и Конституционным судом.

Каждый кандидат или представитель списка кандидатов, имеет право подать возражение в ответ на нарушения в ходе процедуры участия в выборах, причем каждое такое возражение подается в избирательную комиссию избирательного блока к сроку представления списков кандидатов. Комиссия, проводя процедуры для установления конституционности, обязана вынести официальное решение в течение 48 часов после истечения крайнего срока подачи списков кандидатов.

То же самое относится к возражениям о предполагаемых нарушениях в работе избирательных комитетов и районных избирательных комиссий во время процесса голосования. Каждый кандидат, представитель списков кандидатов и избирателей может подать возражение в течение трех дней выборов. Избирательная комиссия избирательного блока должна также вынести официальное решение по таким возражениям в течение 48 часов. Если она находит, что нарушения на конкретных участках или в работе конкретного избирательного комитета имели значительное влияние на результаты выборов, голосование на избирательном участке аннулируется и назначаются новые выборы в той степени, на которой голосование было аннулировано. Если нарушения устанавливаются на уровне избирательного округа или районной избирательной комиссии, то комиссии избирательного блока может сама определить результаты выборов для этого района.



Преамбула Конституции Турции решительно подтверждает абсолютное верховенство воли народа и заявляет, что только этот субъект наделен безусловным суверенитетом.² Для обеспечения этого права, турецкий закон прилагает много усилий, принимая новые правила и поправки, тщательно направленные на то, чтобы сделать избирательную систему более массовой, допустить как можно больше граждан быть частью политического процесса принятия решений. В последние два десятилетия эти перемены изменили всю избирательную систему, после текущих политических событий, международных рекомендаций и требований избирателей.

1. Избирательные системы

Нынешняя система выборов касается непосредственно двух государственных институтов – законодательной ветви власти - парламента и канцелярии президента. Эксклюзивным законодательным органом Турции является однопалатное Великое национальное собрание, поскольку его полномочия не могут быть переданы любому другому органу, он имеет широкую сферу действий в процессе законотворчества, в представительстве нации и в управлении, а также в контроле и формировании правительства Турции.³ Таким образом, ее создание является одним из главных отражений воли народа.

Ассамблея включает 550 представителей, которые избираются на основе принципа свободного, равного, тайного, прямого и всеобщего голосования. Получение наиболее возможного количество голосов имеет большое значение для партий, поскольку для большинства необходимо набрать 276 мест, 367 мест требуется для того, чтобы иметь возможность вносить изменения в Конституцию непосредственно и 330 для того, чтобы созывать проведение референдума.⁴ Рамки парламентских выборов в Турции имеют твердую правовую базу. Правила изложены в *Конституции 1982 года*, в *Законе о парламентских выборах от 1983 года*, в *Законе и основных положениях о выборах и избирателях от 1963 года* и *Законе о политических партиях от 1983 года*.⁵

Согласно статье 78 Конституции выборы проводятся в каждый четвертый год – когда истекает мандат предыдущих представителей. Этот четырехлетний мандат может быть продлен на один год во время войны.

¹ Университет Корвина в Будапеште, esztiii456@gmail.com

² Конституция Республики Турции в 1981 году.

³ Конституция Республики Турции в 1981 году.

⁴ Даан Лаутер, «Мир наиболее несправедливой избирательной системы – как бы это перенес ваш парламент?» (The Guardian, 1 June 2015) <<http://www.theguardian.com/world/2015/jun/01/turkey-the-worlds-most-unfair-election-system>> accessed 12 April 2016

⁵ OSCE, 'Parliamentary Elections 7 June 2015' (Osceorg, 27 April 2015) <<http://www.osce.org/odihr/elections/turkey/153211?download=true>> accessed 19 April 2016

Помимо обычных выборов имеется юридическая возможность провести чрезвычайные выборы и дополнительные выборы. Внеочередные выборы обычно созываются из-за политических кризисов или тупиковых ситуаций в качестве способа решения интенсивных дебатов. Такие выборы может объявить только президент Республики и Великое национальное собрание, и с 1990 года было зарегистрировано семь из них.⁶

Дополнительные выборы, с другой стороны, проводятся, когда в Собрании место становится вакантным, обычно из-за непредвиденных событий. Определенные правила обеспечивают преемственность в работе органа, например, запрет на организацию дополнительных выборов менее чем после 30 месяцев после предыдущего и за один год до следующих выборов, хотя есть некоторые исключения, когда соотношение вакантных мест достигает 5 процентов. Начиная с 1990 года состоялись только одни дополнительные выборы в 2003 году.⁷

Каждый турецкий гражданин в возрасте старше 18, который зарегистрирован в списке избирателей, имеет право голосовать, за некоторыми исключениями. К ним относятся обстоятельства уголовного осуждения, умопомешательства и обязательство верности иностранному государству.⁸ Турецким гражданам, проживающим за границей, также предоставляется возможность участвовать в выборах. На тех, кто имеет право голоса, накладывается юридическое обязательство им пользоваться, поскольку законы налагают штраф на тех, кто не желает использовать свое право – даже несмотря на то, что такие наказания редко выполняются.⁹

Возрастной предел в отношении права быть избранным составляет возраст выше 25 лет. Существует также более длинный список исключений, таких как правовая недееспособность, текущая или не завершенная военная служба, а также ограничения в государственной службе, подтвержденные судом, а также некоторые судимости.¹⁰ Кроме того, должностные лица, которые желают стать кандидатами, должны отказаться от своей должности, по крайней мере, за один месяц до выборов.¹¹

Кандидаты, которые удовлетворяют вышеупомянутым требованиям могут получить места в Собрании двумя способами. Так как представители избираются по системе закрытых списков, они имеют возможность быть выдвинутыми либо как индивидуальные лица, либо как кандидаты политических партий. Несмотря на такую возможность, большинство кандидатов выдвигаются от политических партий. Если независимый кандидат желает получить место, он должен подать свое заявление в Совет выборов провинции и разместить депозит суммой приблизительно 30 000 долларов.¹² Важным правилом является то, что политическим партиям запрещается заключать договоры друг с другом или выставлять совместные списки кандидатов. Кроме того, кандидатам запрещается баллотироваться от

⁶ Kasim Erdem and Mehmet Solak, 'Grand National Assembly of Turkey' (Grand National Assembly of Turkey, 2012) <https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/arastirma_merkezi.pdf> accessed 12 April 2016

⁷ Erdem and Solak, 2012.

⁸ Inter-Parliamentary Union, 'General information about the Parliamentary Chamber' (Grand National Assembly of Turkey, 26 November 2015) <<http://www.ipu.org/parline-e/reports/2323.htm>> accessed 12 April 2016

⁹ Erdem and Solak, 2012.

¹⁰ ОБСЕ, 2015 г.

¹¹ Межпарламентский союз.

¹² Межпарламентский союз.

более, чем одной политической партии или в более, чем одном избирательном округе на одних и тех же выборах.

Кандидаты, перечисленные в списке, избираются из 85 многомандатных избирательных округов, которые представляют 81 административную провинцию страны. Четыре дополнительные округа гарантируют, что провинции с большей численностью населения получают необходимое представление в Собрании. Помимо этого, независимо от численности населения, каждая провинция имеет право на, по крайней мере, одно место.¹³ В ходе последних выборов количество зарегистрированных избирателей варьировалось от минимума 27 059 до максимума 120 877 в каждом избирательном округе¹⁴; разница в цифрах показывает, почему очень важно сделать эти округа более равными с помощью дополнительных мест.

Подсчет голосов и регистрация результатов является общественным процессом, обеспечивающим прозрачность в ходе выборов. Трансформация голосов в места следует принципу представительства, с использованием формулы Д'Ондта. Однако прежде чем применять этот математический метод, существует ряд требований к превращению голосования в место. Кандидаты от политических партий могут попасть в парламент, только если выдвигающая их партия присутствует как организация, по крайней мере, в половине провинций и в одной трети районов в этих провинциях. Таким образом, кандидаты от партий, у которых нет представительства в конгрессе или законодательном собрании максимум за шесть месяцев до дня выборов или не имеют политической группы партии в провинциях, не удовлетворяют критериям. Кроме того, стороны должны выдвинуть двух кандидатов на каждое парламентское место в, по крайней мере, половине провинций. И в качестве последнего основного требования, имеется 10 процентный порог, поэтому партии, которые не имеют поддержки 10% действительных голосов, не могут получить мандаты в законодательном собрании.¹⁵ Это последнее правило, конечно, не касается индивидуальных кандидатов.

Парламентские выборы официально заканчиваются, когда в официальном вестнике Высшего совета по вопросам выборов объявляются результаты.¹⁶ Последние парламентские выборы состоялись 1 ноября 2015 года, когда партия, правящая в настоящее время, получила абсолютное большинство. В последние два десятилетия имеется тенденция роста количество депутатов женщин. В 1990 году из 550 делегатов было всего 8 женщин, в то время как в 2015 году их число превысило все предыдущие и достигло 98-ми.¹⁷

Другим очень важным институтом, который представляет единство и волю нации, является Канцелярия президента Республики.¹⁸ Поскольку это выдающаяся должность, начиная с выборов в августе 2014 года, граждане Турции имеют право голосовать за своего президента напрямую, путем общего голосования. Это стало большим изменением по сравнению с бывшей системой, согласно которой этим правом наделялись члены парламента.

Процесс президентских выборов регулируется законодательством Турции. Основными источниками являются *Конституция*, *Закон о*

¹³ Erdem and Solak, 2012.

¹⁴ ОБСЕ, 2015 г.

¹⁵ Межпарламентский союз.

¹⁶ Erdem and Solak, 2012.

¹⁷ Межпарламентский союз.

¹⁸ Конституция Республики Турции в 1981 году.

президентских выборах от 2012 г. и Закон об основных положениях по выборам и избирателям. Эти правовые рамки были дополнены и изменены референдумом 2007 года о реформе избирательной системы, которая затрагивает несколько пунктов Конституции. Эти измененные вопросы включают процесс президентских выборов и срока полномочий избранного президента.

Чтобы стать кандидатом на президентских выборах, нужно соответствовать нескольким критериям. Кандидаты должны быть старше 40 лет, иметь высшее образование и выполнять требования необходимые для того, чтобы стать избранным депутатом.¹⁹ Судьи, прокуроры, ученые, военные офицеры и некоторые должностные лица правительства могут баллотироваться в президенты только, если они сначала покинут свою службу. В этом случае, их участие в выборах блокирует их возвращение на предыдущую должность. В то же время, этот критерий не распространяется на депутатов парламента, которым даже не придется покидать свой пост во время кампании – это включает премьер-министра, участие в выборах которого не влияет на его должность.²⁰

Для того, чтобы баллотироваться в президенты, кандидат должен быть выдвинутым, по крайней мере, 20 членами Великого национального собрания, что составляет 3,73 процента мест. Как правило, депутаты не могут назначать себя, и для обеспечения большего представительства, политические партии, которые не представлены в парламенте, могут выдвигать единого кандидата в том случае, если их общий уровень голосов составляет около 10 процентов.²¹

Голосовать могут турецкие граждане в возрасте старше 18 лет, а также этим правом обладают соотечественники, проживающие, после предварительной самостоятельной регистрации – положения те же, как и в случае выборов в Высшее законодательное собрание.²² Согласно поправке к Конституции, выборы президента должны начаться за 60 дней до истечения срока полномочий действующего президента или, в чрезвычайных случаях, через 60 дней после образовании вакансии.²³ Президент избирается абсолютным большинством действительных голосов и, если в первом туре выборов никто не получает эту должность, то нужно проводить второй тур, в котором снова могут принять участие двое ведущих кандидатов. В этом случае кандидат, набравший большинство, становится президентом.²⁴ После закрытия избирательного процесса, президент может начать 5-летний срок своих полномочий, имея право баллотироваться на этот пост еще один раз.²⁵

¹⁹ Sena Alkan, 'Turkey's most asked questions about presidential election' (Turkey's most asked questions about presidential election, 18 April 2014) <<http://www.dailysabah.com/politics/2014/04/18/turkeys-most-asked-questions-about-presidential-election>> accessed 12 April 2016

²⁰ Alkan, 2014.

²¹ Alkan, 2014.

²² OSCE, 'OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report' (Republic of Turkey Presidential Election, 10 August 2014) <<http://www.osce.org/odihr/elections/turkey/126851?download=true>> accessed 14 April 2016

²³ Конституция Республики Турции в 1981 году.

²⁴ Конституция Республики Турции в 1981 году.

²⁵ Council of Europe, 'Election Observation Report' (Observation of the parliamentary elections in Turkey, 7 June 2015) <<http://semantic-pace.net/tools/pdf.aspx?doc=aHR0cDovL2Fzc2VtYmx5LmNvZSSpbmQybncveG1sL1hSZWYvWDJILURXLWV4dHIuYXNwP2ZpbGVpZD0yMTgzNCZsYW5nPUVO&xsl=aHR0cDovL3NlbWFudGljcGFjZS5uZXQvWHNsdc9QZGZYvWFJlZi1XRC1BVCIYTUwyUERGLnhzbA==&xslparams=ZmlsZWlkPTIxODM0>> accessed 20 April 2016

2. Стабильность избирательного законодательства

С 1991 года до достижения своей нынешней формы, турецкий избирательный закон прошел через много изменений. В этот раз не был введен новый закон о выборах, но в нем были сделаны многие существенные поправки, которые изменили всю избирательную систему. Большинство из них были направлены на создание более массового процесса голосования, предоставляющего возможность большинству граждан выразить свою политическую волю.

Важным шагом на пути создания более массовой системы, было понижение возрастного ценза с 21 года до 18 лет в 1995 году. В результате, между 1983 и 2002 годами электорат вырос с 19,8 миллиона зарегистрированных избирателей до почти 40 миллионов благодаря фактору роста молодого населения.²⁶ Волна новых первых избирателей изменила все политическое лицо парламента, позволяя вдвое большему числу граждан подавать свои голоса.²⁷

В том же году Закон также изменил структуру Великого национального собрания. К сведению читателя, в положения Конституции 1961 года ранее были внесены поправки, так как двухпалатная система не могла обеспечить страну эффективным законодательным процессом. По этой причине в 1982 году парламент стал однопалатным с 450 депутатами. В первой половине девяностых годов политической жизни выяснилось, что он функционировал неэффективно, так как количество депутатов было недостаточно. В результате поправка в 1995 году увеличила их число до нынешних 550²⁸, и это новое правило вступило в силу в 1998 году.²⁹

Вышеупомянутый возрастной предел снова претерпел серьезные изменения в 2006 году, но на этот раз в применении к избранным депутатам. Согласно поправке, начиная с 2007 года для того, чтобы стать представителем в парламенте, не нужно было достигать возраста 30 лет, а только 25 лет.³⁰ Однако это не применялась в ходе выборов в 2007 году, так как с момента введения нового правила к тому времени не прошло необходимого одного года.³¹ Этот же закон также изменил срок полномочий этих избранных депутатов. Начиная с 2007 года предыдущий 5-летний срок полномочий был изменен на четырехлетний.³²

Что касается распределения мест, то формула д'Ондта не всегда была единственным применяемым методом. Между 1987 и 1994 годами в Турции использовалась смешанная избирательная система – каждое первое место в избирательных округах выделялось по правилам плюрализма и только

²⁶ Huri Tırsan, *Democratisation in Turkey: Роль политических партий* (Presses Interuniversitaires Européennes 2004)

²⁷ Межпарламентский союз.

²⁸ İlçan Kılınç, 'The Changes Made to the Electoral Systems in Turkey and their Reflections to The Elections' [2014] 16(2) *International Journal of Sciences: Фундаментальные и прикладные исследования* 111-123

²⁹ Allaboutturkey.com, 'Türkiye Büyük Millet Meclisi - TBMM' (Grand National Assembly, Unknown) <<http://www.allaboutturkey.com/tbmm.htm>> accessed 3 May 2016

³⁰ Serap Yazıcı, 'A Guide to Turkish Public Law and Legal Research' (A Guide to Turkish Public Law and Legal Research, May/June 2011) <<http://www.nyulawglobal.org/globalex/Turkey1.html>> accessed 3 May 2016

³¹ OSCE, 'OSCE/ODIHR Needs Mission Assessment Report' (Turkey Parliamentary Elections, 22 July 2007) <<http://www.osce.org/odihr/elections/turkey/25669?download=true>> accessed 7 April 2016

³² Yazıcı, 2011.

оставшиеся по методу д'Ондта. Таким образом, в одном районе применялись мажоритарная и пропорциональная формулы. Это изменилось в 1999 году, с тех пор применяется исключительно система д'Ондта, что оказывает огромное влияние на фактическое распределение.³³

Хотя в этот вопрос не было внесено никаких изменений, вопрос о национальных пороговых величинах был весьма обсуждаемым вопросом с 1991 года, будучи одним из самых критикуемых элементов системы выборов в 1995 году.³⁴ 10% порог в Турции является одним из самых высоких ограничений в мире. Соответственно небольшие партии имеют очень маленький шанс попасть в парламент. Многие международные организации дали свои рекомендации на изменение нынешней системы, но в то же время высокий порог не нарушает никаких юридических обязательств Турции.³⁵

Хотя все эти изменения и рекомендации изменили общую систему выборов, есть изменения, которые оказали на нее даже более основательное влияние. Одна из наиболее важных поправок была принята в 2012 году под названием *Закона о выборах президента*, который окончательно принял изменения, внесенные в 2008 году и изложил вышеупомянутые правила президентских выборов – система косвенных президентских выборов была преобразована в прямую, отобрав это важное право у парламента.³⁶

По мнению ряда экспертов, это изменило всю конституционную и правовую основу Турции, так как это стало большим шагом на пути к полу президентской системе. Должность президента стала исключительно важной, получив свою власть непосредственно от народа. В новом законе содержатся положения, а также президентский срок. Ранее президент мог назначаться на один 7-летний срок. Новый закон изменил время мандата до 5 лет с возможностью продления.³⁷

Другим весьма важным изменением было большее вовлечение избирателей в избирательный процесс в девяностые годы. Миллионы турецких граждан, живущих постоянно или временно за рубежом, ранее не имели права выражать свою политическую волю на выборах. В 1987 году был принят первый закон, позволяющий им голосовать, но он сделал возможным голосование только на границах. На практике это не предоставило им более широкие возможности, поскольку они должны были возвращаться в Турцию для голосования. Реальный прорыв произошел в 1995 году, когда поправка позволила избирателям голосовать в своей стране проживания. Организация этих выборов, а также выборов в стране стала задачей Верховного Совета по вопросам выборов³⁸, который будет обсуждаться в главе позднее.

Этот Закон 1995 года был дополнен в 2008 году – в связи с вышеупомянутым *Законом о выборах президента*–, позволяя гражданам, проживающим за рубежом, также голосовать и на референдумах. Первоначально закон предвидел четыре метода подачи голосов;

³³ Matt Golder, 'Democratic electoral systems around the world, 1946–2000' [2005] 24(2005) Electoral Studies 103-121

³⁴ Кэлэз, 2014.

³⁵ The Guardian, 2015.

³⁶ ОБСЕ, 2014 г.

³⁷ Robert Elgie, 'Turkey – Law on presidential election' (Turkey – Law on presidential election, 23 February 2012) <<http://www.semipresidentialism.com/?p=92>> accessed 26 April 2016

³⁸ Zeynep Kadirbeyoglu, 'Turkey: Voting from abroad in 2015 general elections' (Turkey: Voting from abroad in 2015 general elections, 6 August 2015) <<http://eudo-citizenship.eu/news/citizenship-news/1437-voting-from-abroad-in-turkey-s-general-elections-2015>> accessed 26 April 2016

предполагалось, что это станет возможно электронным способом, через почтовые письма, и в турецких представительствах за рубежом и на границах. Верховный суд нашел почтовые голосования лишенными анонимности, при этом для электронного голосования не было достаточной инфраструктуры. Таким образом, избирателям была предоставлена возможность голосовать на границах, либо в турецких представительствах в других странах.³⁹

3. Органы управления выборами

Высшим органом управления выборами Турции является *Высший совет по вопросам выборов* (Yüksek Seçim Kurulu), который был установлен Конституцией 1961 года. Он отвечает за проведение выборов от начала до конца; проводит расследования, принимает окончательные решения, рассматривает все жалобы и возражения, касающиеся выборов. Также необходимо собирать избирательной записи кандидатов в Великое национальное собрание и на президентский пост.⁴⁰ Как было упомянуто выше, с 1995 года этот орган несет ответственность за организацию выборов за рубежом, включая референдумы с 2008 года. Независимо от места подачи избирательного бюллетеня, главной целью этого органа является обеспечение проведения выборов справедливым образом.

В целях следования принципу независимости, исполнительным и законодательным органам Турции не разрешается осуществлять какой-либо контроль над избирательным процессом. Таким образом, Верховный Совет по вопросам выборов выполняет все свои обязанности независимо; это орган для принятия решений по вопросу удовлетворения критериям партий и кандидатов, и это тот орган, который объявляет окончательные результаты. Как это будет обсуждаться в главе позднее, его обязанности применимы также в период после выборов, при рассмотрении жалоб.⁴¹

Верховный Совет по вопросам выборов (SBE) также является единственным официальным и наиболее надежным источником информации в ходе выборов. После получения результатов от местных *Провинциальных избирательных советов*, Верховный Совет по вопросам выборов объявляет имена избранных должностных лиц, количество действительных голосов, количество избирателей, результаты политических партий и все соответствующие данные. Это публикуется на радио, телевидении и в официальном вестнике, чтобы обеспечить доведение информации до всех.⁴²

Включая Верховный совет по вопросам выборов, турецкие органы по проведению выборов являются четырехуровневой системой. За Верховным советом по вопросам выборов (SBE) следуют 81 Провинциальная избирательная комиссия (УИК), 1067 Окружных избирательных комиссий (ОИК) и 175 006 Комитет по избирательным урнам (КИУ). Из всех них SBE является постоянным органом, поскольку является главным дирижером избирательных процедур. Он состоит из 11 членов - судей, которых избирают на шестилетний срок. Они избираются двумя различными органами — Генеральный совет Верховного апелляционного суда назначает шестерых, в

³⁹ Kadirbeyoglu, 2015.

⁴⁰ Конституция Республики Турции в 1981 году.

⁴¹ IFES, '2015 Grand National Assembly Elections' (Elections in Turkey, 1 June 2015) <http://www.ifes.org/sites/default/files/2015_ifes_turkey_grand_national_assembly_elections_fa_q_final.pdf> accessed 20 April 2016

⁴² IFES, 2015.

то время как, Генеральный Совет государственного совета назначает пятерых членов. Затем 11 членов абсолютным большинством тайного голосования избирают председателя и вице-президента.⁴³ Для обеспечения политического представительства, уполномоченные стороны могут делегировать в SBE членов без права голоса.

УИК - это орган нижнего уровня, действующий в каждой провинции. В каждом из них имеется три члена, которые являются старшими судьями в этой области, и как представители УИК, назначаются на срок в два года. Так же, как и в случае Верховного совета по вопросам выборов (SBE), политические партии, которые ранее достигли лучших результатов на муниципальных выборах, могут назначить в члены УИК одного дополнительного делегата без права голоса.⁴⁴

В ОИК входит семь членов под председательством старшего судьи избирательного округа – который, согласно закону, определяется по жребию. Оставшиеся шесть мест зарезервированы для четырех представителей, назначаемых политическими партиями и двух государственных служащих.⁴⁵ В последние годы состав ОИК столкнулся со многими трудностями. Основная проблема заключается в том, что политические партии обычно не назначают достаточно делегатов, в то время как их вакантные места часто не заполняются гражданским, местными представителями населения. Состав численностью в семь членов направлен на обеспечение плюрализма, поэтому SBE пришлось решать эту практическую проблему. По этой причине, хотя закон по-прежнему предусматривает семь мест, подлежащих заполнению, SBE допускает четыре, как минимальное количество мест.⁴⁶

КИУ работают по такому же принципу, как и предыдущие – они включают пять политических и двух гражданских членов. Несмотря на недавние события, лишь 21% членов были женщинами в ходе последних выборов.⁴⁷ КИУ получает многостороннюю экспертную поддержку, ставя целью выборы, которые проводятся на высоком профессиональном уровне. Председатель каждого такого органа, а также один дополнительный член, получают обучение, которое проводит ОИК, на основе материалов SBE, например, видео и различные типы печатные издания. Политические партии также готовят своих собственных делегатов к их должностям, добавляя другие точки зрения к эффективной и разнообразной работе КИУ.⁴⁸ Существуют другие сферы сотрудничества между этими органами - КИУ принимает решения о местоположении избирательных участков в соответствии с ОИК, в то время как ОИК доставляет голоса в УИК.

4. Гарантии свободных и справедливых выборов

Свободные и справедливые выборы, целью которых является более прозрачный и доступный для всех избирательный процесс, гарантируются

⁴³ Cimer Ulukapi, 'Judicial Systems in General and Branches in Turkish Judicial Systems' [2014] 3(4) The Macrotheme Review

⁴⁴ Совет Европы, 2015

⁴⁵ Совет Европы, 2015

⁴⁶ ОБСЕ, 2015 г.

⁴⁷ Hurriyetdailynews.com, 'Turkey again at ballot boxes for knife-edge election, five months on' (Turkey again at ballot boxes for knife-edge election, five months on, 31 October 2015) <<http://www.hurriyetdailynews.com/turkey-again-at-ballot-boxes-for-knife-edge-election-five-months-on.aspx?PageID=238&NID=90561&NewsCatID=338>> accessed 4 May 2016

⁴⁸ ОБСЕ, 2015 г.

различными способами. Одним из этих элементов являются правила, применяемые к мероприятиям в рамках кампании – разнообразие кампании по-прежнему является главным показателем активной политической жизни Турции. Перед каждыми выборами политические вопросы доминируют во всех средствах массовой информации, как в печатных информационных изданиях, на телеканалах, так и, как показывает тенденция нескольких последних лет, в социальной сети в Интернете.⁴⁹ Таким образом, вся информация о выборах достигает всех социальных групп, от самых младших до самых старших, от проживающих в провинции до тех, кто живет в столице.

Официально период кампании начинается, когда принимают окончательные списки кандидатов и заканчивается вечером перед выборами, в 18:00. Сам процесс предвыборной кампании не регулируется строго⁵⁰, во многих случаях *Закон о выборах президента* всего лишь ссылается на *Закон об основных положениях*. Этот документ содержит правила, касающиеся предвыборных гонок, размещения и распространения агитационных материалов, а также кампании в средствах массовой информации.⁵¹

Более строгие правила применяются к периоду за десять дней до выборов, который называется *периодом предвыборной агитации*. Ограничения связаны с распределением бесплатного эфирного времени в СМИ.⁵² Существует также запрет на использование государственных средств для проведения кампании, и кандидатам не разрешается организовывать или способствовать событиям, каким-либо образом связанным с финансируемыми услугами.⁵³

Так же, как в вышеупомянутом случае, финансирование кампании детально не регулируется. Имеются только некоторые ограничения на объем и характер пожертвований. Основным источником этих правил является *Закон о политических партиях*. Он запрещает политическим партиям и кандидатам принимать пожертвования от анонимных источников, иностранных государств, физических и юридических лиц и международных организаций. Важно отметить, что большинство правил применяются только к политическим партиям, в то время как отдельные кандидаты имеют больше свободы относительно их финансов. Например, в отличие от отдельных кандидатов, политическим партиям не разрешается принимать пожертвования от корпораций, у которых есть государственные контракты.⁵⁴

Согласно Конституции, политические партии имеют право на государственные финансы, если они получили по крайней мере три процента национальных голосов – до внесения поправок в марте 2014 года этот предел составлял 7 процентов. Это финансирование выделяется пропорционально долям голосов.⁵⁵ Общие финансы кампании, включая частные пожертвования и расходы должны быть заявлены в *Годовых финансовых отчетах* политических партий в *налоговых декларациях* индивидуальных кандидатов.

⁴⁹ Совет Европы, 2015

⁵⁰ ОБСЕ, 2014 г.

⁵¹ IFES, 2015.

⁵² IFES, 2015.

⁵³ Balamir G. Coskun and A. Di Gregorio, 'Turkey after the parliamentary elections of 7 June 2015 Some reflections on the political and institutional framework' (Turkey after the parliamentary elections of 7 June 2015 Some reflections on the political and institutional framework, 2015) <http://www.dpce.it/wp-content/uploads/2015/11/A5-Balamir-Coskun-Di-Gregorio.pdf> accessed 13 April 2016

⁵⁴ IFES, 2015.

⁵⁵ IFES, 2015.

Таким образом, данные не являются публично доступными во время кампании.⁵⁶ Эти партии или отдельные отчеты позднее контролируются Конституционным судом, который рассматривает возможные нарушения. В случае нарушения существует несколько возможных санкций – они могут варьироваться от простого предупреждения до роспуска политических партий.⁵⁷

Для обеспечения беспристрастности, правдивости и точности во время предвыборной кампании, правила вещания нацелены на отмену ограничений на свободу выражения мнений.⁵⁸ Они предоставляют кандидатам возможность информировать общественность о своей программе и высказывать свое мнение о других кандидатах. В то же время, незаконно вести кампанию за границей,⁵⁹ и только после внесения поправок в 2014 году, стало возможным вести кампанию на других языках, помимо турецкого.⁶⁰

Помимо кампаний, для обеспечения честных выборов, важно иметь правовые возможности подавать жалобы и апелляции против какого-либо возможного мошенничества. Вследствие этого, правовые рамки предоставляют различные средства правовой защиты – политические партии, избиратели имеют право быть избранными, а также пристрастные наблюдатели и кандидаты могут выражать свое недовольство в связи с правоммерностью выборов. Важно отметить, что в то же время, организации гражданского общества не имеют такого права и нет никаких правил, касающихся возможных нарушений во время предвыборной кампании.⁶¹

Как уже отмечалось ранее, главный орган для обеспечения процессов честных выборов процессы - SBE - назначается на проведение расследований и принятие окончательных решений по всем нарушениям, жалобам и возражениям. Поскольку этот орган является главной гарантией избирательного правосудия, его решения не могут быть обжалованы в каком-либо органе.⁶² Конечно, не все апелляции попадают прямо в этот орган высокого уровня, по большинству решений официальные решения выносятся на самом близком уровне к возможным нарушениям.⁶³ Эти решения могут всегда оспариваться на следующем уровне - от КИУ к ОИК, от ОИК к УИК, и от УИК к Верховному совету по вопросам выборов.⁶⁴ Предполагается, что это обеспечит по возможности быстрое и окончательное рассмотрение жалоб органами, которые рассматривают эту проблему также на местном уровне. Со времени конституционных изменений в 2010 году, стала возможной подача индивидуальных петиций в Конституционный суд в рамках Европейской конвенции по правам человека.⁶⁵ Для этого индивидуальное лицо должно доказать, что исчерпаны все имеющиеся средства правовой защиты, а также, что были нарушены его основные права.⁶⁶

⁵⁶ Совет Европы, 2015

⁵⁷ Coskun and Di Gregorio, 2015.

⁵⁸ Совет Европы, 2015

⁵⁹ Coskun and Di Gregorio, 2015.

⁶⁰ Coskun and Di Gregorio, 2015.

⁶¹ OSCE, 'Statement of Preliminary Findings and Conclusions' (Republic of Turkey – Early Parliamentary Elections, 1 November 2015, 1 November 2015) <<http://www.osce.org/odihr/elections/turkey/196351?download=true>> accessed 10 April 2016/1

⁶² Consulate General Republic of Turkey, 'Political Parties + Election System' (About Turkey State + Policy, 8 September 2006) <<http://www.turkishconsulategeneral.us/abtturkey/govt/elec.shtml>> accessed 15 April 2016

⁶³ ОБСЕ, 2015/1.

⁶⁴ IFES, 2015.

⁶⁵ IFES, 2015.

⁶⁶ ОБСЕ, 2014 г.

Существуют две основные формы оспаривания результатов выборов: подача возражения или жалобы. Жалобы могут быть поданы против процедур, проводимых избирательными советами, в то время как возражения являются устными или письменными претензиями в отношении результатов выборов или уже принятых решений по жалобам.⁶⁷ SBE принимает решения о намерении опубликовать апелляции индивидуально по каждому делу с крайним сроком исполнения от 7 до 10 дней, поэтому такие отчеты не всегда доступны для общественности.⁶⁸

В то же время общественный контроль за выборами осуществляется политическими партиями, отдельными кандидатами и ограниченным числом международных делегаций, которым законодательство позволяет наблюдать за их проведением. Организации гражданского общества также могут обратиться в SBE за получением этого права, но обычно эти заявки не принимаются.⁶⁹ Наблюдение со стороны международных организаций допускается, но по-прежнему сталкивается с некоторыми трудностями; для преодоления которых международным организациям рекомендуется более строгое применение Копенгагенского документа ОБСЕ от 1990 года.⁷⁰

Основная организация, посвященная наблюдению за выборами, ОБСЕ, в первый раз была приглашена участвовать в турецких выборах в 2002 году.⁷¹ С тех пор она присутствует на всех подобных мероприятиях, обеспечивая законность избирательного процесса и предоставляя Анкаре доклады и рекомендации после каждого мероприятия. Уже несколько лет на выборах также присутствует Совет Европы.

Как было замечено ранее, еще имеются проблемы, которые поднимают вопрос о прозрачности – например тот факт, что финансовая сторона кампании рассматривается в конце каждого года, в то время как никакая информация не является доступной во время выборов и в период предвыборной кампании. Чтобы исправить эти недостатки, в 2002 году был принят *«План действий по повышению прозрачности и укреплению добросовестного управления в государственном секторе»*, который призван остановить коррупцию путем введения дисциплинарных и уголовных санкций в отношении государственных должностных лиц, замешанных в таких делах. Он также призван модернизировать систему аудита финансирования избирательной кампании.⁷²

В январе 2015 года был введен новый пакет под названием *«Общественный пакет по обеспечению прозрачности»* в целях борьбы с коррупцией и усилению прозрачности, которая может иметь основное влияние на систему выборов в стране. Программа направлена на применение норм Европейского союза в государственных учреждениях, включая

⁶⁷ IFES, 2015.

⁶⁸ ОБСЕ, 2015/1.

⁶⁹ IFES, 2015.

⁷⁰ ОБСЕ, 2015 г.

⁷¹ OSCE, 'OSCE/ODIHR Assessment Report' (Republic of Turkey Parliamentary Elections, 3 November 2002) <<http://www.osce.org/odihr/elections/turkey/16346?download=true>> accessed 6 April 2016

⁷² U4 Anti-Corruption Research Centre, 'Overview of corruption and anti-corruption in Turkey' (Overview of corruption and anti-corruption in Turkey, 17 January 2012) <<http://www.u4.no/publications/overview-of-corruption-and-anti-corruption-in-turkey/>> accessed 26 April 2016

политику, экономику и средства массовой информации.⁷³ Пакет содержит положения относительно выборов и также финансирования избирательной кампании. Согласно плану, все пожертвования для политических партий будут опубликованы в системе онлайн таким образом, чтобы эта информация могла быть доступна для всех.⁷⁴

Инициатива с тех пор была отложена, но, когда она будет применена, тогда это будет означать радикальное изменение в процессе выборов. Это также указывает на необходимость прозрачной и справедливой системы в течение последних десятилетий и может повысить справедливость выборов в долгосрочной перспективе.

⁷³ Merve Aydogan, 'Gov't introduces transparency reform package to combat irregularities' (Gov't introduces transparency reform package to combat irregularities, 14 January 2015) <<http://www.dailysabah.com/politics/2015/01/14/govt-introduces-transparency-reform-package-to-combat-irregularities>> accessed 13 April 2016

⁷⁴ Aydogan, к 2015 году.



1. Избирательная система

Выборы в Верховную Раду

В Украине состоялись избирательные кампании по выборам народных депутатов Украины в 1990, 1994, 1998, 2002, 2006, 2007, 2012 и 2014 годах.

Проходной барьер на выборах 1998, 2002 годов составлял – 4%, на выборах 2006, 2007 – 3%, на выборах 2012, 2014 годов – 5%.

Выборы в Верховную Раду 1990, 1994 годов осуществлялись непосредственно на основе равного прямого избирательного права при тайном голосовании на основе альтернативности. Проводились они по мажоритарной избирательной системе. Устанавливалась обязательная явка избирателей и голосование абсолютного большинства с возможностью проведения повторного голосования.

Выборы в Верховную Раду Украины II созыва 1994 года были первыми, которые происходили в условиях многопартийности. Право выдвижения кандидатов в депутаты принадлежало гражданам Украины, имеющим право голоса. Это право реализовалось непосредственно и через политические партии и их избирательные блоки, зарегистрированные в соответствии с законодательством, и трудовые коллективы. Как и на выборах 1990 года, для организации выборов 1994 года на всей территории Украины было создано 450 одномандатных избирательных округов с приблизительно равным количеством избирателей с учетом административно-территориального деления Украины и компактности проживания национальных меньшинств. Выборы признавали несостоявшимися, если в них приняло участие менее 50% от числа избирателей, внесенных в списки избирателей данного округа, а также в связи с выбыванием всех зарегистрированных по округу кандидатов. Нужно было получить поддержку 50% голосов избирателей, включенных в списки избирателей, в случае необходимости проводилось повторное голосование, если и оно не определяло победителя – назначали новые выборы (это приводило к постоянному недоукомплектованию Верховной Рады Украины I, II созывов). Кандидат, не избранный в округе, терял право баллотироваться на повторных выборах в этом округе.

Выборы народных депутатов Украины 2006 года, внеочередные выборы народных депутатов Украины 2007 года прошли на основе пропорциональной системы с избранием депутатов в многомандатном избирательном округе по закрытым избирательным спискам кандидатов в депутаты от политических партий, избирательных блоков политических партий.

Для проведения выборов депутатов территория Украины делилась на 225 территориальных избирательных округов и зарубежный избирательный округ, в состав которого входили все зарубежные избирательные участки.

Кандидаты в депутаты, не принадлежащие ни к одной политической партии или блоку, не могли баллотироваться. Проходной барьер для распределения депутатских мандатов между партиями/блоками составлял

3% (исчислялся на основе всех отданных голосов избирателей, включая недействительные бюллетени и голоса, отданные против всех кандидатов).

Выборы в Верховную Раду Украины 1998, 2002, 2012, 2014 годов проводились по смешанной мажоритарно-пропорциональной системе. Всего избиралось 450 депутатов: 225 – по пропорциональной системе в общегосударственном многомандатном избирательном округе по избирательным спискам кандидатов в депутаты от политических партий по закрытым спискам кандидатов (в 1998, 2002 годах – также от избирательных блоков партий, в многомандатном избирательном округе на основе пропорционального представительства); 225 – по мажоритарной системе относительного большинства в одномандатных избирательных округах.

Право выдвижения кандидатов в депутаты реализовывалось гражданами Украины во время выборов народных депутатов Украины в 1998 году путем самовыдвижения и через политические партии (избирательные блоки партий), собраниями граждан и трудовых коллективов; на выборах в 2002 году – через партии (блоки) или путем самовыдвижения, а в 2012, 2014 годах – через партии или путем самовыдвижения.

Не предусматривалось процентного минимума голосов, которые должен получить кандидат для избрания в мажоритарном округе. Не устанавливалось требование обязательного участия определенного процента избирателей в голосовании для признания выборов состоявшимися. Повторное голосование предусматривалось, если наибольшее и одновременно одинаковое количество голосов наберут два или более кандидатов в депутаты. Выборы признавали несостоявшимися в связи с выбытием всех зарегистрированных в избирательном округе кандидатов. Предусматривалось применение пропорциональной системы. Избиратель мог голосовать только за список в целом и за список только от одной политической партии (блока партий) или не поддержать ни одной партии (блока партий). Очередность расположения кандидатов в депутаты в списке определяла политическая партия (блок партий). Эта очередность не могла быть изменена после регистрации кандидатов в депутаты, включенных в список, Центральной избирательной комиссией (далее – Комиссия). На выборах 2012 и 2014 годов в избирательном бюллетене для голосования были отменены графы, касающиеся неподдержания ни одного кандидата. Кандидаты от политической партии (блока партий) считались избранными в порядке их очередности в списке. Право на участие в распределении депутатских мандатов на выборах народных депутатов Украины 1998 и 2002 годов получали только кандидаты в депутаты, включенные в избирательные списки политических партий (блоков партий), получивших не менее 4% голосов избирателей, принявших участие в голосовании, на выборах народных депутатов Украины 2012 и 2014 годов – кандидаты в депутаты, включенные в избирательные списки партий, получивших 5% и более процентов голосов избирателей. Для распределения мандатов между партиями, преодолевшими 4 (5)% барьер, вводилась избирательная квота (количество голосов избирателей, необходимое для получения одного мандата), которая определялась путем деления общего количества голосов избирателей, поданных за списки кандидатов в депутаты от партий (блоков) в многомандатном избирательном округе, на число мандатов в этом округе.

Депутатские мандаты распределялись между избирательными списками партий пропорционально количеству полученных голосов избирателей

кандидатами в депутаты, включенными в избирательные списки партий.

На выборах 1998 года кандидаты имели возможность баллотироваться одновременно по списку от одной из партий (блоков) и в одномандатном округе.

Выборы Президента

В Украине состоялись избирательные кампании по выборам Президента Украины в 1991, 1994, 1999, 2004, 2010, 2014 годах. Президента Украины избирают граждане Украины на основе общего, равного и прямого избирательного права путем тайного голосования сроком на пять лет. Все выборы проводились по мажоритарной системе абсолютного большинства при голосовании (повторном голосовании) в 1991, 1994 годах и относительного большинства, начиная с избирательной кампании 1998 года. Исключение – выборы 2004 года, когда в соответствии с решением Верховного Суда Украины и специально принятым законом состоялось повторное голосование (так называемый третий тур) с участием его победителей.

Выборы Президента Украины проводятся по единому общегосударственному одномандатному избирательному округу: вся территория Украины и заграничный избирательный округ. В настоящее время для подготовки, организации и проведения выборов Президента Украины используются одномандатные избирательные округа, действующие на постоянной основе.

Избранным в день выборов Президентом Украины считается кандидат, получивший на выборах больше половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Если никто не набрал этого количества, проводится повторное голосование. Если в бюллетень для повторного голосования внесено две кандидатуры, избранным Президентом Украины по итогам повторного голосования считается кандидат, получивший больше, чем другой кандидат, количество голосов избирателей, принявших участие в повторном голосовании.

Если в избирательный бюллетень для повторного голосования было включено только одну кандидатуру, кандидат считается избранным Президентом Украины, если он получил более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Если в результате повторного голосования оба кандидата, которые баллотировались, набрали одинаковое количество голосов или если голосование проводилось по одной кандидатуре и она не получила более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании, выборы Президента Украины признаются Комиссией несостоявшимися.

2. Стабильность избирательного законодательства

С 1990 года в Украине состоялось 8 избирательных кампаний (из них 3 внеочередных) по выборам народных депутатов Украины, прошедших за 6 избирательными законами. При этом только избирательные кампании 2006, 2007, 2012 и 2014 годов прошли по одним и тем же избирательным законам, хотя между этими выборами и во время их организации в избирательные законы было внесено рекордное количество изменений. В частности, в закон о выборах народных депутатов Украины 2011 года (действующий) изменения вносили более 10 раз. С целью обеспечения определенной гарантии

стабильности избирательного законодательства законодательно в 2005 году была предпринята попытка установить запрет вносить в избирательный закон изменения позднее, чем за 240 дней до выборов. Однако этот запрет был постепенно сужен, а затем и вовсе нивелирован.

В Украине состоялось 6 (из них 2 внеочередных) избирательных кампаний по выборам Президента Украины по 2 избирательным законам – 1991 года, в который вносились изменения 4 раза, и 1999 года (ныне действующий), в который, учитывая его новую редакцию (2004 год), вносились изменения 32 раза.

Внесенные изменения в избирательные законы по организации и проведению выборов Президента Украины и народных депутатов Украины принимал Парламент меньше чем за год до проведения соответствующих выборов.

Таким образом, для Украины свойственна нестабильность избирательного законодательства, а наиболее изменяемым аспектом остается избирательная система. Основным катализатором изменения избирательной системы является политическая целесообразность, что на практике привело к ситуации, когда практически каждые следующие выборы в Украине проходят по новому избирательному закону (новой редакции). Проведение каждой избирательной кампании по выборам Президента Украины и народных депутатов Украины по новому избирательному закону, а также существенные изменения его положений накануне или во время избирательного процесса имеют место в Украине, и несут негативные последствия для практики надлежащего применения избирательного законодательства.

3. Выборные органы

Комиссия является постоянно действующим специальным коллегиальным органом, наделенным полномочиями по организации подготовки и проведения выборов Президента Украины, народных депутатов Украины, депутатов Верховной Рады Автономной Республики Крым, депутатов местных советов и сельских, поселковых, городских голов, всеукраинского и местных референдумов, а также распорядителем Государственного реестра избирателей, обеспечивает его ведение и функционирование в соответствии с законом.

Комиссия строит свою деятельность на принципах верховенства права, законности, независимости, объективности, компетентности, профессионализма, коллегиальности рассмотрения и решения вопросов, обоснованности принятых решений, открытости и публичности.

Независимость Комиссии обеспечивается тем, что она осуществляет свои полномочия самостоятельно, независимо от других органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных и служебных лиц. Комиссия и ее члены обязаны действовать лишь на основании, в пределах полномочий и способом, которые предусмотрены Конституцией Украины, законами Украины. Вмешательство любых органов, должностных и служебных лиц, граждан и их объединений в решение вопросов, относящихся к полномочиям Комиссии, не допускается, кроме случаев, предусмотренных законами Украины.

Члены Комиссии назначаются Верховной Радой Украины по представлению Президента Украины. В представлении Президента Украины

учитываются предложения депутатских фракций и групп, образованных в текущем созыве Верховной Рады Украины. Кандидатуры лиц на должности членов Комиссии предварительно обсуждаются в депутатских фракциях и группах, а их назначение проводится при наличии заключений соответствующего профильного комитета Парламента. В состав Комиссии входят 15 членов, срок полномочий члена – 7 лет. Председатель, два заместителя Председателя и секретарь Комиссии избираются из числа членов Комиссии.

Полномочия члена Комиссии прекращаются в связи с принятием решения Верховной Радой Украины об освобождении его от должности. Полномочия члена Комиссии могут быть прекращены досрочно. Основаниями этого являются: личное заявление о сложении полномочий; достижение шестидесятипятилетнего возраста; прекращение гражданства Украины; выбывание на постоянное место жительства за пределы Украины; несоблюдение требований относительно несовместимости с другими видами деятельности, установленных законом; вступления в законную силу обвинительного приговора относительно него; признания недееспособным, безвестно отсутствующим или объявление умершим; нарушение членом Комиссии присяги; невозможность выполнения своих полномочий по состоянию здоровья; вступление в законную силу судебного решения, согласно которому члена Комиссии привлечено к ответственности за административное коррупционное правонарушение, связанное с нарушением ограничений, предусмотренных соответствующим законом.

При возникновении указанных оснований Президент Украины в тридцатидневный срок вносит в Парламент представление о досрочном прекращении полномочий. Верховная Рада Украины по результатам рассмотрения представления Президента Украины о досрочном прекращении полномочий путем освобождения от должности члена Комиссии принимает соответствующее решение.

Президент Украины не позднее чем через 30 дней со дня прекращения полномочий члена Комиссии подает в Парламент кандидатуру лица, предлагаемого на должность члена Комиссии вместо выбывшего.

Деятельность Комиссии обеспечивает патронатная служба, Секретариат и Служба распорядителя Государственного реестра избирателей.

Секретариат Комиссии выполняет организационную, юридическую, экспертную, аналитическую, информационно-справочную и материально-техническую работу, направленную на обеспечение осуществления Комиссией и ее членами полномочий, предусмотренных законами.

Служба распорядителя Государственного реестра избирателей образуется для обеспечения выполнения Комиссией функций распорядителя Государственного реестра избирателей. Служба распорядителя Государственного реестра избирателей, органы администрирования и ведения Государственного реестра избирателей обеспечивают ведение Реестра и изготовление списков избирателей на все виды выборов в пределах округов и избирательных участков.

Специальными коллегиальными органами, уполномоченными организовывать подготовку и проведение выборов Президента Украины, народных депутатов Украины, а также обеспечивать соблюдение и единообразное применение законодательства Украины, являются избирательные комиссии: Комиссия, окружные (полномочия распространяются на территорию избирательного округа) и участковые

(полномочия распространяются на территорию избирательного участка) избирательные комиссии. Окружная избирательная комиссия образуется Комиссией в количестве не менее двенадцати человек, а участковая – соответствующей окружной избирательной комиссией в составе председателя, его заместителя, секретаря и других членов комиссии в количестве 9–18 человек. На избирательных участках, где количество избирателей не превышает пятидесяти человек, участковая избирательная комиссия может образовываться в составе председателя, секретаря и 2–4 членов комиссии.

4. Залог свободных и честных выборов

Предвыборная агитация (осуществление любой деятельности с целью побуждения избирателей голосовать за или не голосовать за определенного кандидата) может осуществляться в любой форме и любыми средствами, не противоречащими Конституции Украины и законам Украины. Формами предвыборной агитации могут быть: проведение встреч с избирателями, митингов, шествий, демонстраций, пикетов, публичных дебатов, дискуссий, “круглых столов”, пресс-конференций; обнародование в печатных и аудиовизуальных (электронных) средствах массовой информации политической рекламы, выступлений, интервью, очерков, видеофильмов, аудио- и видеоклипов, других публикаций и сообщений; распространение печатных агитационных материалов или печатных изданий; размещение печатных агитационных материалов или политической рекламы на носителях внешней рекламы; проведение концертов, спектаклей, спортивных соревнований, демонстрации фильмов и телепередач или иных публичных мероприятий при поддержке партии – субъекта избирательного процесса или кандидата; публичные призывы голосовать за или не голосовать за партию – субъекта избирательного процесса, кандидата; установление агитационных палаток.

Политической рекламой является размещение или распространение материалов предвыборной агитации с помощью рекламных средств, также использование символики или логотипов партий – субъектов избирательного процесса, сообщения о поддержке партий, кандидатом публичных мероприятий, реклама печатных изданий (газет, журналов, книг), других товаров и услуг с использованием фамилий или изображений (портретов) кандидатов, названий или символики партий.

Партия, кандидаты имеют право на договорной основе арендовать здания и помещения всех форм собственности для проведения собраний, митингов, дебатов, дискуссий и других публичных мероприятий предвыборной агитации.

Законодательством установлены ограничения относительно ведения предвыборной агитации. В частности, запрещается: размещение агитационных материалов и политической рекламы на зданиях и в помещениях органов государственной власти, органов власти Автономной Республики Крым и органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций государственной и коммунальной формы собственности; размещение политической рекламы в одном блоке с коммерческой или социальной рекламой; размещение носителей политической рекламы на наружной поверхности и внутри транспортных средств общественного пользования, в том числе такси, размещение

политической рекламы в помещениях и на зданиях станций метрополитена, автобусных и железнодорожных вокзалов, портов и аэропортов, а также распространение материалов предвыборной агитации, в том числе политической рекламы, через телерадиотрансляции или другие информационные сети оповещения пассажиров и информационные табло в помещениях станций и вагонах метрополитена, автобусных и железнодорожных вокзалов, портов и аэропортов, в транспортных средствах общественного пользования; размещение материалов предвыборной агитации, политической рекламы, в том числе сообщений о ходе избирательного процесса, на объектах культурного наследия (памятниках архитектуры), а также в местах, где они препятствуют безопасности дорожного движения.

Законами также установлен запрет относительно трансляции политической рекламы, в частности: включать в информационные теле- и радиопрограммы (выпуски новостей) предвыборные агитационные материалы партий, в том числе политическую рекламу; прерывать передачи предвыборных программ партий рекламой товаров, работ, услуг и другими сообщениями; региональным (местным) телерадиоорганизациям государственной и коммунальной формы собственности своими передачами перекрывать передачи предвыборной агитации партий, транслируемые на общенациональных каналах вещания; проводить предвыборную агитацию в зарубежных средствах массовой информации, действующих на территории Украины.

Эффективная реализация конституционных прав граждан на участие в управлении государственными делами, а также права избирать и быть избранными на пост главы государства, в органы государственной власти невозможна без обеспечения осуществить обжалование действий (бездействия) или решений субъектов и других участников соответствующего избирательного процесса.

Для защиты и возобновления избирательных прав и интересов субъектов избирательного процесса соответствующими законами предусмотрены и административная (в вышестоящую комиссию) и судебная (в суд) формы защиты права. Право на обращение с жалобой в соответствующую избирательную комиссию или с иском в суд имеют все участники избирательного процесса (кандидат, партия – субъект избирательного процесса, доверенное лицо кандидата, официальный наблюдатель, избирательная комиссия, избиратель, чьи личные избирательные права или охраняемые законом интересы относительно участия в избирательном процессе, нарушено) на всех его этапах.

Рассмотрение дел, связанных с избирательным процессом выборов Президента Украины, народных депутатов Украины, осуществляется административными судами. Решение суда первой инстанции по результатам рассмотрения дел, связанных с избирательным процессом, могут быть обжалованы в суд апелляционной инстанции. Решения, действия или бездействие Комиссии по установлению ею результатов выборов Президента Украины, народных депутатов Украины обжалуются в Высший административный суд Украины, решение которого является окончательным и обжалованию не подлежит.

Публичность и открытость избирательного процесса устанавливаются соответствующим избирательным законом и обеспечиваются, в частности, путем: информирования граждан о составе, местонахождении и режиме

работы избирательных комиссий, о месте и времени голосования избирателей; об основных правах избирателей; обеспечения возможности для ознакомления со списками избирателей, сведениями о кандидатах, порядком заполнения избирательных бюллетеней; обнародования итогов голосования и результатов выборов. Решения избирательных комиссий, органов исполнительной власти, касающиеся реализации избирателями права голоса на выборах, доводятся до сведения граждан через печатные средства массовой информации (обнародуются иным способом). Решения Комиссии и окружных избирательных комиссий, которые касаются избирательного процесса и составляют публичный интерес, публикуются на официальном сайте Комиссии.

Информация, содержащаяся в документах, поданных в Комиссию для регистрации кандидатов, является открытой. На официальном веб-сайте Комиссии обнародуются сведения о фамилии, имени (всех именах) и отчестве (при наличии), числе, месяце, годе и месте рождения, гражданстве с указанием времени проживания на территории Украины, сведения о должности (занятии), месте работы, партийности, месте проживания, наличии или отсутствии судимости, субъекте выдвижения каждого кандидата. Другие сведения о лице не разглашаются.

Расходы на подготовку и проведение выборов осуществляются исключительно за счет средств Государственного бюджета Украины и средств избирательных фондов кандидатов. Закон, определяющий порядок осуществления и обеспечения права каждого на доступ к информации, находящейся во владении субъектов властных полномочий, устанавливает, что доступ к информации о распоряжении бюджетными средствами не может быть ограничен. Таким образом, информация относительно финансирования проведения выборов открыта.

Также законы о выборах Президента Украины, народных депутатов Украины обязывают публиковать промежуточный и окончательный финансовые отчеты о поступлении и использовании средств избирательного фонда кандидата за определенный период, а также анализ финансовых отчетов на официальных сайтах соответствующей партии (при наличии), Комиссии, Национального агентства по вопросам предотвращения коррупции.



В 1991 году Республика Хорватия стала независимым государством. Положениями Конституции Республики Хорватии², принятой в декабре 1990 года, предусмотрено, что государственная власть в Республике Хорватии исходит от народа и принадлежит народу как содружеству свободных и равноправных граждан. Народ осуществляет власть через выборы своих представителей и путем непосредственного принятия решений. Демократическая многопартийная система является одной из важнейших ценностей конституционного порядка Республики Хорватии.

В соответствии с Конституцией избирателями являются все хорватские граждане, достигшие возраста восемнадцати лет, независимо от их дееспособности и места жительства. Хорватские граждане, проживающие за рубежом, также имеют как активное, так и пассивное избирательное право. Граждане Европейского Союза могут голосовать и баллотироваться на выборах в Европейский парламент, а также на выборах депутатов в органы местного самоуправления в соответствии с законом.

Национальные референдумы гарантируют избирателям право на участие в выборах и в процедурах принятия решений на основе всеобщего равного и прямого избирательного права. Голосование не является обязательным.

В Республике Хорватии каждый избиратель голосует лично путем заполнения бюллетеней согласно принципу личного голосования и принципу прозрачности. Голосовать за других лиц запрещается. Несмотря на технологические возможности, системы электронного или удаленного голосования в Хорватии не используются.

После того, как в 1990 году в Республике Хорватии была установлена парламентская демократия, основанная на демократической свободе волеизъявления избирателей и многопартийной системе, основные принципы выборов вошли в законодательство, а также легли в основу работы органов управления выборами. За последние двадцать пять лет все виды выборов в Хорватии проводились в соответствии с этими принципами согласно положениям избирательного законодательства.

Первые парламентские выборы в Хорватии состоялись еще в 1990 году. Первые президентские выборы были проведены в 1992 году, а первые выборы в органы местной власти - в 1993 году. После того, как закон Конституции о правах национальных меньшинств³ вступил в силу, в 2003 году были проведены первые выборы членов советов и представителей национальных меньшинств в местные органы власти. И, наконец, когда Хорватия стала членом Европейского союза в июле 2013 года, частью хорватской избирательной системы стали также выборы членов Европарламента.

¹ Г-жа Мая Коиц, советник председателя Государственной избирательной комиссии по вопросам права, mkoic@izbori.hr

² Официальный вестник "Народне новине", выпуски №№ 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14

³ Официальный вестник "Народне новине", выпуски №№ 155/02, 47/10, 80/10, 93/11

В настоящее время в Республике Хорватии имеется шесть видов выборов, подготовка, проведение и наблюдение за которыми осуществляется Государственной избирательной комиссией Республики Хорватии (далее: Государственная избирательная комиссия), напрямую или посредством нижестоящих избирательных комиссий, в зависимости от вида выборов.

В Республике Хорватия имеются следующие виды выборов:

- выборы на должности национального уровня:
 - выборы депутатов парламента Хорватии,
 - выборы президента Республики Хорватии и
 - выборы членов Европарламента от Республики Хорватии,
- выборы в муниципальные органы власти:
 - выборы членов представительных органов подразделений местных и региональных органов самоуправления,
 - выборы мэров муниципалитетов или городов, окружных префектов и их заместителей⁴, а также
 - выборы членов советов и представителей национальных меньшинств.

Все перечисленные виды выборов регламентируются соответствующими законами⁵ и проводятся в соответствии с законодательством. Единого закона о выборах не существует, однако имеется намерение принять его.

1. Законы о выборах

ВЫБОРЫ ДЕПУТАТОВ ПАРЛАМЕНТА ХОРВАТИИ

Парламент Хорватии является представительным органом граждан Республики Хорватии. В соответствии с Конституцией, парламент Хорватии должен состоять как минимум из 100, и максимум из 160 членов, которые избираются сроком на четыре года непосредственно путем тайного голосования в соответствии с принципом всеобщего избирательного права.

Президент Республики Хорватии назначает выборы депутатов парламента и созывает учредительную сессию парламента.

Представители в парламент Хорватии избираются в двенадцати избирательных округах.

⁴ Национальные меньшинства имеют право на представительство в представительных органах местного и регионального самоуправления а также право избирать заместителей мэров и окружных префектов среди членов национального меньшинства в соответствии с законом Конституции о правах национальных меньшинств и законом о местных выборах. В муниципалитетах, в которых хорваты представляют меньшинство, они имеют право выбрать заместителя мера из членов своей общины.

⁵ Определенные законы, касающиеся каждого отдельного вида выборов, регулируют порядок назначения выборов, активное и пассивное избирательное право, процедуру выдвижения, предвыборную кампанию, работу органов управления выборами, порядок проведения выборов, порядок голосования и установления результатов выборов и средства правовой защиты. Помимо избирательного законодательства важно также упомянуть Закон о списке избирателей (официальный вестник «Народне новине», выпуски №№ 144/12, 104/15) и Закон о финансировании политической деятельности и предвыборных кампаний (официальный вестник «Народне новине», выпуск № 48/13 - сводный текст), о которых будет идти речь ниже. Важные вопросы, касающиеся порядка проведения выборов, не полностью или вовсе не предусмотренные избирательным законодательством, могут регулироваться обязательными для исполнения предписаниями Государственной избирательной комиссии.

Территория Республики Хорватии в соответствии с соответствующим законом делится⁶ на 10 избирательных округов, по каждому из которых в парламент проходит 14 представителей.

Три представителя, которые избираются в одиннадцатом избирательном округе, избираются Граждане Хорватии, не имеющие зарегистрированного места жительства в Республике Хорватии, избирают своих представителей в одиннадцатом избирательном округе.

В двенадцатом избирательном округе избирают восемь представителей национальных меньшинств в парламент Хорватии.

Все граждане Хорватии в возрасте от 18 лет и старше имеют право голоса и право быть избранным. Тем не менее, право быть избранным в некоторой степени ограничено. Избиратели и политические партии не вправе выдвигать:

- лиц, приговоренных окончательным приговором к лишению свободы сроком более, чем на шесть месяцев, если на момент вступления в силу решения о назначении выборов приговор был приведен или должен быть приведен в исполнение,
- лиц, срок наказания которых согласно соответствующему закону в момент вступления в силу решения о назначении выборов еще не истек, и которые были осуждены окончательным приговором суда за определенные уголовные преступления, предусмотренные Уголовным кодексом.⁷

Списки кандидатов в одиннадцати избирательных округах могут быть предложены политическими партиями, зарегистрированными в Республике Хорватии или избирателями. Избиратели выдвигают списки кандидатов, составленные на основании собранных на законных основаниях подписей;

⁶ В соответствии с законом о выборах представителей в парламент Хорватии разница между количеством избирателей в отдельных избирательных округах не должна превышать $\pm 5\%$. Границы десяти избирательных округов, предусмотренных Законом об избирательных округах (Официальный вестник «Народне новине», выпуск № 116/99), были установлены ориентировочно по географическому принципу, но с учетом количества избирателей, с тем, чтобы в каждом округе было примерно равное количество зарегистрированных избирателей. Поэтому границы избирательных округов не полностью совпадают с территориальными границами округов Хорватии. Избирательные округа состоят из одного или нескольких территориальных округов или частей нескольких территориальных округов страны. В своем докладе по вопросу об избирательных округах, опубликованном в официальном вестнике «Народне новине», выпуск № 116/99 в декабре 2010 года, Конституционный суд Республики Хорватии отметил необходимость пересмотра границ избирательных округов, поскольку установленная законом разница в количестве избирателей в округах, равная 5%, выросла до 25%. Тем не менее, границы избирательных округов остались без изменений.

⁷ Статьей 9 Закона о выборах депутатов парламента Хорватии предусмотрено, что избиратели и политические партии не вправе выдвигать лиц, срок наказания которых согласно определенному закону в момент вступления в силу решения о назначении выборов еще не истек и которые были осуждены окончательным приговором суда за следующие противоправные действия:

1. уголовные преступления, предусмотренные главой IX Уголовного кодекса (официальный вестник «Народне новине», выпуски №№ 125/11 и 144/12) против человечности и человеческого достоинства:
- геноцид, преступление агрессии, преступления против человечности, военные преступления, терроризм, поддержка терроризма, пытки, обращение в рабство,
2. уголовные преступления, предусмотренные главой X Уголовного кодекса (официальный вестник «Народне новине», выпуски №№ 125/11 и 144/12) против жизни и здоровья человека: убийство при отягчающих обстоятельствах,
3. уголовные преступления, предусмотренные главой XXVIII Уголовного кодекса (официальный вестник «Народне новине», выпуски №№ 125/11 и 144/12), совершенные при исполнении служебных обязанностей: злоупотребление положением и властью.



выдвижение считается действительным в том случае, если было собрано не менее 500 подписей.

Кандидаты представителей национальных меньшинств в двенадцатом избирательном округе могут быть выдвинуты политическими партиями, зарегистрированными в Республике Хорватии, избирателями или организациями национальных меньшинств. Чтобы выдвижение считалось действительным избиратели или организации национальных меньшинств должны собрать не менее 100 подписей избирателей в поддержку данного кандидата.

Выдвинутые списки кандидатов и кандидатов в представители национальных меньшинств должны быть переданы в Государственную избирательную комиссию Республики Хорватии в течение 14 дней с момента вступления в силу решения о назначении выборов.

Избиратели, зарегистрированные по месту жительства в Хорватии, голосуют на избирательных участках на территории Республики Хорватии по месту жительства.

Избиратели, которые не имеют регистрации в Республике Хорватии, голосуют на избирательных участках в дипломатических представительствах и консульских учреждениях Республики Хорватии за рубежом.

На первых одиннадцати избирательных округах представители в парламент избираются на основе пропорционального представительства и предпочтительного голосования.

Избиратели могут голосовать только за один список кандидатов. Избиратель может отметить одного кандидата в избирательном бюллетене, который таким образом получает преимущество перед другими кандидатами в выбранном списке (предпочтительный голос).

Число представителей в парламент Хорватии, избираемых по каждому окружному избирательному списку, определяется следующим образом:

- Сначала определяется общее число действительных голосов, отданных за каждый список кандидатов («пул» голосов списка);

- списки, собравшие не менее 5% действительных голосов, отданных на выборах на соответствующем избирательном участке, имеют право участвовать в распределении депутатских мандатов по данному округу;
- Количество депутатов парламента Хорватии, избираемых из каждого окружного избирательного списка, определяется с использованием метода д'Ондта («пул» голосов списка делится на число представителей);
- После определения числа представителей, избираемых из каждого окружного избирательного списка, проводится подсчет голосов, отданных за каждого из кандидатов в списке. Предпочтительные голоса, отданные за отдельных кандидатов, принимаются во внимание в том случае, если количество предпочтительных голосов, отданных за того или иного кандидата, составляет не менее 10% общего количества голосов, отданных за определенный список кандидатов;
- депутатские мандаты распределяются между кандидатами, избранными из каждого списка, в соответствии с числом полученных ими предпочтительных голосов, а затем в соответствии с порядком их размещения в списке кандидатов;
- если ни один из кандидатов в списке не собрал, по крайней мере, 10% голосов от общего числа голосов, полученных определенным списком, предпочтительные голоса не будут приниматься во внимание и решающим фактором будет порядок их размещения в списке кандидатов;
- Если только одному кандидату из списка удалось собрать, по крайней мере, 10% голосов от общего числа голосов, полученного определенным списком, этот кандидат будет иметь преимущество перед другими кандидатами, избранными из списка, среди которых депутатские мандаты будут распределены в соответствии с порядком их размещения в списке кандидатов;
- Если двум или больше кандидатам из списка удалось собрать, по крайней мере, 10% голосов от общего числа голосов, полученного определенным списком, депутатские мандаты будут распределены между ними в соответствии с количеством отданных за них предпочтительных голосов. В случае, если два или больше двух кандидатов собрали одинаковое количество предпочтительных голосов, решающим фактором является порядок их размещения в списке кандидатов.

Представители национальных меньшинств в двенадцатом избирательном округе избираются в качестве независимых кандидатов. Избранным представителем считается кандидат, собравший наибольшее количество голосов. Если два или больше кандидатов собрали одинаковое количество голосов, выборы должны быть проведены повторно.

ВЫБОРЫ ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ ХОРВАТИИ

Президент Республики избирается сроком на пять лет на основе всеобщего и равного избирательного права на прямых выборах путем тайного голосования. Одно и то же лицо не может занимать должность президента Республики более двух раз.

ПРИМЕР- Определение числа представителей с помощью метода д'Ондта

Территория Республики Хорватии делится на десять избирательных округов, по каждому избирательному округу избирается 14 депутатов.

В следующем примере показано подсчет результатов голосования в одном избирательном округе с использованием метода д'Ондта. Сначала определяется общее число действительных голосов, отданных за каждый список кандидатов («пул» голосов списка); В этом примере списки А, В и С собрали не менее 5% действительных голосов, отданных на выборах, и вправе участвовать в распределении депутатских мандатов, приходящихся на данный избирательный округ.

	Список А	Список В	Список С
«Пул» голосов списка (X)	4160	3380	2460
X : 1	4160 (1)	3380 (2)	2460 (3)
X : 2	2080 (4)	1690 (5)	1230 (7)
X : 3	1386 (6)	1126 (8)	820 (12)
X : 4	1040 (9)	845 (10)	615
X : 5	832 (11)	676 (14)	492
X : 6	693 (13)	563	410
X : 7	594	483	351
X : 8	520	422	307
X : 9	462	375	273
X : 10	416	338	246
X : 11	378	307	224
X : 12	346	282	205
X : 13	320	260	189
X : 14	297	242	176

После разделения пула голосов каждого списка на 14, т.е. на количество депутатов, которые должны быть избраны по данному избирательному округу, место в парламенте получают 14 кандидатов, получивших наибольшее количество голосов.

В этом примере из списка А в парламент Хорватии прошло 6 представителей, из списка В - 5, а из списка С - 3.

Выборы президента Республики назначает правительство Республики Хорватии (далее: президентские выборы).

Президентские выборы проводятся не менее чем за 30 и не более чем за 60 дней до дня истечения срока полномочий действующего президента.

Все граждане, достигшие восемнадцати лет, имеют право участвовать в выборах президента. Это означает, что граждане, пребывающие за пределами государственных границ и граждане без регистрации в Республике Хорватии должны иметь возможность осуществлять свое право голоса. Они могут сделать это на избирательных участках в дипломатических представительствах и консульских учреждениях Республики Хорватии за рубежом.

Кандидаты могут быть выдвинуты политическими партиями, зарегистрированными в Республике Хорватии или избирателями. Независимо от того, кто выдвигает кандидата на пост президента, кандидат должен соответствующим образом собрать в свою поддержку по меньшей мере 10000 подписей. Каждый избиратель может отдать свою подпись в поддержку только одного кандидата.

Президент Республики Хорватии избирается абсолютным большинством голосов независимо от количества кандидатов, баллотирующихся на выборах. Кандидат, набравший более 50% голосов всех избирателей, избирается президентом Республики Хорватии. Если ни один из кандидатов не наберет необходимого большинства голосов в первом туре выборов, проводится второй тур выборов. Во втором туре участвуют два кандидата, набравшие наибольшее количество голосов в первом туре.

Прежде чем вступить в должность избранный президент дает клятву перед лицом председателя Конституционного суда Республики Хорватии, на верность Конституции.

2. Стабильность избирательного законодательства

Парламентские выборы

Первый закон о парламентских выборах в Республике Хорватии был принят в апреле 1992 года⁸ и впоследствии подвергался изменениям четыре раза. В соответствии с его положениями Парламент Хорватии состоит из Палаты представителей и Палаты общин. Депутаты Палаты представителей частично избирались на основании абсолютной мажоритарной системы и частично на основании пропорционального представительства, в этом случае вся территория Республики Хорватии становилась одним избирательным округом. Депутаты Палаты общин избирались частично на основании пропорционального представительства, в то время как президент Республики Хорватии был уполномочен назначать до пяти представителей Палаты общин из числа выдающихся граждан. Каждый административно-территориальный округ представлял собой один избирательный округ, от которого в Палату общин проходило трое представителей.

Избирательный барьер на выборах в Палату представителей впервые был установлен на уровне 3% действительных голосов, и 5% действительных голосов - на выборах в Палату общин. В 1995 году были заложены дифференциальные барьеры для партийных коалиций. Главная цель заключалась в сокращении числа предвыборных коалиций, но в конечном счете это привело к образованию многочисленных коалиций после выборов.

В ноябре 1999 года был принят новый закон о выборах депутатов, который остается в силе до настоящего времени.⁹ В закон несколько раз вносились поправки.

Порядок и система парламентских выборов с 1999 года основана только на пропорциональной системе. Территория Республики Хорватии делится на десять избирательных округов, по каждому избирательному округу избирается 14 депутатов.

Дифференциальные барьеры для партийных коалиций были отменены, и был установлен единый для всех 5%-ный барьер.

После внесения поправки в закон о выборах в парламент в апреле 2003 года Палата представителей и Палата общин были ликвидированы. Дальнейшими поправками, внесенными в декабре 2010 года, было

⁸ Закон о выборах депутатов парламента Республики Хорватии (официальный вестник "Народне новине", выпуски №№ 22/92, 1/93, 30/93, 11/94, 68/95, 108/96)

⁹ Закон о выборах депутатов парламента Хорватии (официальный вестник "Народне новине", выпуски №№ 116/99, 109/00, 53/03, 69/03, 167/03, 44/06, 19/07, 20/09, 145/10, 19/15, 104/15)



предусмотрено, что хорватские граждане, не имеющие регистрации в Республике Хорватии, могут избрать трех депутатов парламента Хорватии. С тех пор парламент Хорватии состоит из 151 депутатов - 140 представителей, избираемых в первых десяти избирательных округах в Хорватии, 3 представителей, избираемые лицами хорватской национальности, не имеющими регистрацию в Хорватии, и 8 представителей национальных меньшинств.

Последние и очень существенные поправки в закон о парламентских выборах вступили в силу в феврале 2015 года. Впервые по отношению к парламентским выборам в Хорватии было применено рейтинговое голосование. Кроме того, было ограничено пассивное избирательное право некоторых лиц, осужденных за преступления, как уже упоминалось выше.

Президентские выборы

Первый закон о президентских выборах в Республике Хорватии был принят в 1992 году¹⁰ и остается в силе до настоящего времени.

В закон несколько раз вносились незначительные поправки, последний раз - в октябре 2014 года, но президентская избирательная система осталась прежней.

В некоторых случаях изменения в законы о парламентских и президентских выборах вносились за один год до соответствующих выборов.

Прочие предписания

Поправки вносились не только в законы о выборах, но также и в положения Конституции Хорватии, касающиеся выборов, как, например,

¹⁰ Закон о выборах Президента Республики Хорватии (официальный вестник “Народне новине”, выпуски №№ 22/92, 42/92, 69/04 – решение Конституционного суда Республики Хорватии от 11 мая 2004 года № U-I-2495/20, 99/04 – поправка в решение Конституционного суда Республики Хорватии от 11 мая 2004 года № U-I-2495/20, 44/06 – статья 27 Закона о Государственной избирательной комиссии, 24/11 – статья 52 Закона о финансировании политической деятельности и предвыборных кампаний, 128/14)

Закон о списке избирателей и Закон о финансировании предвыборных кампаний.

Наиболее важными являются изменения в положения Конституции, касающиеся активного и пассивного избирательного права и голосования за рубежом, которые были внесены в 2010 году. С 2010 года все граждане Хорватии в возрасте 18 лет и старше имеют право избирать, независимо от их дееспособности. Лица, которые по какой-то причине являются недееспособными, получили право избирать и быть избранными. Кроме того, избирательные участки за рубежом могут располагаться только на территории дипломатических представительств и консульских учреждений Республики Хорватии.

Когда речь идет о избирательном законодательстве, нельзя не упомянуть Закон о списке избирателей. Интерес представляет тот факт, что в Хорватии, такая важная составная часть процедуры выборов, как список избирателей, ведется Министерством государственного управления, а не Государственной избирательной комиссией.

За последние двадцать пять лет поправки были внесены и в законодательство о реестре избирателей. Существующий в настоящее время Закон о реестре избирателей¹¹, который был принят в декабре 2012 года, регулирует содержание регистра и списка избирателей, которые используются в день выборов. Законом также предусмотрен порядок процедуры регистрации, необходимой, когда избиратели намерены голосовать не по месту своего жительства или если у них нет регистрации на территории Хорватии. В других случаях избиратели не обязаны подавать заявку на регистрацию, поскольку данные вносятся в реестр на основании государственных баз данных.

Таким образом, мы видим, что изменения в закон о реестре избирателей может существенно повлиять на процедуру выборов.

3. Органы управления избирательным процессом

Органами, которые проводят выборы в Хорватии, являются Государственная избирательная комиссия, в качестве постоянного и независимого государственного органа, а также избирательные комиссии избирательных округов (округов, муниципалитетов и городов) и избирательные комиссии.

Государственная избирательная комиссия была создана в качестве постоянного и независимого государственного органа в соответствии с Законом о Государственной избирательной комиссии Республики Хорватии¹² в 2007 году.

До тех пор, Государственная избирательная комиссия была временным органом, создаваемой непосредственно перед назначением выборов. В состав комиссии входили судьи Верховного Суда Республики Хорватии и члены, которых выдвигали парламентские партии.

Сегодня Государственная избирательная комиссия является независимым государственным органом, состоящим из консультантов по юридическим вопросам, не связанных с какой-либо политической партией. Это

¹¹ Закон о реестре избирателей (официальный вестник “Народне новине”, выпуски №№ 144/12, 104/15)

¹² официальный вестник “Народне новине”, выпуски №№ 44/06, 19/07

обеспечивает преемственность в работе Комиссии и предупреждает любые попытки воздействия на процесс принятия решений.

В состав государственной избирательной комиссии на постоянной основе входит председатель комиссии, четыре заместителя председателя и четыре члена комиссии.

Председателем Комиссии по должности является председатель Верховного суда Республики Хорватии. Два заместителя председателя избираются высшим советом Верховного Суда Республики Хорватии из числа судей этого суда по предложению председателя Верховного Суда.

Заместители председателя, которые не являются судьями, а также члены Комиссии избираются парламентом Хорватии большинством голосов сроком на восемь лет следующим образом: один заместитель председателя и два члена избираются по предложению ведущей парламентской партии или коалиции, а второй заместитель председателя и другие два члена - по предложению оппозиционных партий или коалиций в соответствии в соответствии с составом парламента Хорватии в момент выборов.

В дополнение к своей основной обязанности по подготовке и проведению выборов, Государственная избирательная комиссия, в рамках своих полномочий, предусмотренных законом, несет ответственность за выполнение следующих задач:

- аудит финансирования предвыборных кампаний, финансирование политических партий, независимых членов парламента и местных представительных органов в соответствии с положениями Закона о финансировании политической деятельности и предвыборных кампаний
- дает свое заключение о внесении изменений и совершенствовании избирательного законодательства и законодательства, регулирующего референдумы
- назначает членов окружных избирательных комиссий и городской избирательной комиссии города Загреб
- проводит обучение членов избирательных комиссий и комиссий по проведению референдума в органах местного и регионального самоуправления
- информирует граждан о проведении выборов и возможности для осуществления и защиты своих прав голоса на выборах
- регламентирует порядок архивирования и публикации материалов о состоявшихся выборах и референдумах
- издает периодические специальные издания, посвященные избирательной системе, проведению выборов и практическим вопросам,
- подает отчеты вместе с компетентными органами по проведению выборов и референдумов
- создает организацию профессиональных сотрудников Комиссии, избирает секретаря Комиссии и его / ее заместителя
- сотрудничает с отечественными и международными организациями и учреждениями в области избирательного законодательства и выборов в целом
- подает отчеты в парламент Хорватии о проведении выборов и референдума в течение 60 дней с момента опубликования официальных результатов выборов
- выполняет другие задачи, предусмотренные отдельными положениями.

Государственная избирательная комиссия имеет постоянный квалифицированный персонал, в задачи которого входит выполнение профессиональных задач в пределах компетенции Комиссии, а также выполнения административных и технических задач, необходимых для обеспечения регулярной и бесперебойной работы Комиссии.

Секретарь Комиссии также выполняет функции руководителя экспертной службы. Секретарь избирается Комиссией большинством голосов членов Комиссии, после официального открытия вакансии в соответствии с положениями закона, регулирующего наем государственных служащих на государственную гражданскую службу.

У секретаря имеется заместитель, которого избирают таким же образом и на тех же условиях, что и секретаря, и который замещает его в рамках осуществления переданных полномочий.

В настоящее время в Государственной избирательной комиссии работает на постоянной основе 14 государственных служащих: секретарь Государственной избирательной комиссии, заместитель секретаря Государственной избирательной комиссии, два советника председателя Комиссии по правовым вопросам, три советника председателя Комиссии по вопросам финансов, два советника Комиссии, два референта, два секретаря председателя Комиссии по административным вопросам и административный секретарь.

В отличие от Государственной избирательной комиссии, другие органы управления избирательным процессом являются временными и назначаются сразу после назначения выборов.

Состав избирательных комиссий в округах и избирательных комиссий регламентируется избирательным законодательством и варьируется в зависимости от типа проводимых выборов. Эти избирательные органы в основном состоят из президента и вице-президента, которые не должны входить в какую-либо политическую партию, и членов, которые являются представителями ведущей и оппозиционных политических партий. Окружные избирательные комиссии и избирательная комиссия города Загреб назначаются Государственной избирательной комиссией, муниципальные избирательные комиссии назначаются окружными избирательными комиссиями, а избирательные комиссии - муниципальными избирательными комиссиями.

Государственная избирательная комиссия неоднократно указывала на необходимость перевода нижестоящих избирательных комиссий на профессиональный уровень, которые до сих пор носят временный характер, и, несмотря на все приобретенные навыки, являются органами, прекращающими свое существование после проведения выборов. Так как наличие постоянных и квалифицированных органов является условием проведения выборов на высоком уровне, очень важно перевести нижестоящие избирательные комиссии на профессиональный уровень.

Избирательные комиссии избирательных округов в основном выполняют следующие задачи:

- обеспечение законности проведения выборов на избирательных участках, находящихся на их территории;
- определение избирательных участков;
- окружные избирательные комиссии назначают муниципальные и городские избирательные комиссии;
- муниципальные и городские избирательные комиссии назначают и распускают избирательные комиссии;

- техническая подготовка к проведению выборов на их территории в соответствии с обязательными для исполнения указаниями Государственной избирательной комиссии;
- сбор и подсчет бюллетеней на избирательных участках, расположенных на их территории;
- осуществление иных действий, предусмотренных законом.

После завершения выборов Государственная избирательная комиссия проводит проверку нижестоящих избирательных органов. Принимая во внимание, что в настоящее время в Хорватии существует 576 участков, а также число лиц, назначенных на выборные должности в органах управления и избирательных комиссиях на всех этих участках, не трудно подсчитать, что в проведении выборов задействовано порядка 6900 человек.

4. Гарантии свободных и справедливых выборов

ПРЕДВЫБОРНАЯ КАМПАНИЯ

Избирательными законами в Хорватии не предусматривается перечень видов деятельности, осуществляемых в период предвыборной кампании, запретов или видов предвыборных кампаний по умолчанию. Они регламентируют только продолжительность предвыборной кампании. Она начинается в день публикации сводного списка кандидатов или списков кандидатов и заканчивается за 24 часа до дня проведения выборов.

Предвыборная кампания считается набором видов деятельности, предпринимаемых участниками предвыборной кампании для того, чтобы представить себя перед публикой и объяснить свою избирательную платформу избирателям. Участники избирательного процесса сами принимают решение о том, как проводить свою предвыборную кампанию, будь то рекламные щиты и листовки, рекламные ролики, раздача сувениров с их логотипом или сообщением, организация общественных собраний и т.д.

Эти мероприятия должны осуществляться в соответствии с Кодексом избирательной этики¹³, в котором изложены основополагающие ценности предвыборных кампаний и поведение, требуемое от участников избирательного процесса. Во время предвыборной кампании и процедуры проведения выборов, участники процесса, которые не соблюдают требования Кодекса избирательной этики, должны принести потерпевшей стороне официальные извинения.

Государственная избирательная комиссия рассматривает жалобы по поводу нарушений во время предвыборной кампании, но в то же время она не имеет никаких официальных полномочий налагать надлежащие меры наказания. В зависимости от содержания жалобы Комиссия может высказать свое мнение по представленному вопросу или связаться с такими компетентными органами, как, например, Комиссия по этике¹⁴, Управление

¹³ В Хорватии не существует единого и постоянного Кодекса избирательной этики. После назначения парламентских выборов и выборов членов Европарламента, Комиссия по этике принимает новый Кодекс избирательной этики для предстоящих выборов.

¹⁴ Комиссия по этике, которая назначается Конституционным судом Республики Хорватии, оценивает поведение участников выборов при проведении предвыборной кампании и в рамках процедуры голосования, и проводит внеплановую административную проверку предвыборных кампаний.

генеральной прокуратуры, омбудсмен или Агентство электронных средств массовой информации Хорватии.

День тишины наступает после окончания предвыборной кампании и завершается в семь часов вечера в день проведения выборов. В день тишины запрещается: представлять и разъяснять избирателям предвыборные программы участников, убеждать избирателей голосовать за конкретного кандидата или список кандидатов, публиковать прогнозы результатов выборов и предварительные, неофициальные результаты выборов, делать заявления и брать интервью у участников предвыборной кампании и ссылаться на их заявления или письменные работы. Нарушение запретов, связанных с днем тишины считается преступлением и может повлечь за собой наказание в виде штрафа только на местных выборах и выборах членов Европарламента. При проведении других видов выборов штрафов за нарушение запретов, связанных с днем тишины, не предусмотрено, действия такого рода влекут за собой только моральное осуждение.

В современном мире средства массовой информации обладают огромной властью, и для участников выборов присутствие в средствах массовой информации имеет особое значение, как с целью представления своих политических взглядов и программ, так и для завоевания симпатий избирателей и их голосов. Кроме того, в задачи средств массовой информации входит обеспечение справедливой и демократической атмосферы в ходе предвыборной кампании, поскольку они также оказывают влияние на предвыборную гонку.

Поэтому необходимо установить правила проведения предвыборной агитации в СМИ.

Законы о выборах предусматривают принцип равенства всех участников избирательного процесса и право на равные возможности представить себя избирателям. Тем не менее, после внесения последних поправок в законы о парламентских и президентских выборах в декабре 2014 года и феврале 2015 года, этот принцип равенства в предвыборной кампании был заменен на принцип справедливого представительства участников избирательного процесса, путем предоставления им возможности представить свои программы в средствах массовой информации.

Хорватское телевидение и хорватское радио, в качестве общественных вещательных организаций, обязаны освещать предвыборную кампанию и предоставить всем участникам предвыборной гонки возможность представить и объяснить свои предвыборные программы.

Частные СМИ принимают самостоятельное решение об освещении и степени освещения предвыборной гонки.

Все вещательные компании обязаны гарантировать журналистскую независимость, профессионализм и компетентность, последовательное соблюдение журналистского кодекса этики и, в особенности, основополагающий принцип свободы выражения мнения.

В период предвыборной кампании парламент Хорватии вводит в действие правила поведения электронных СМИ для национальных концессий в Республике Хорватии.¹⁵ В этих правилах разработаны и определены формы и временные рамки освещения избирательного процесса, форма,

¹⁵ Первые Правила поведения электронных СМИ с национальными концессиями в Республике Хорватии были приняты в октябре 20013 года и опубликованы в официальном вестнике «Народне новине» № 165/03. После вступления в силу новых правил, опубликованных в официальном вестнике «Народне новине» № 118/14 в октябре 2014 года их отменили.

продолжительность и другие вопросы, касающиеся рекламы, порядок, согласно которому должны быть представлены предвыборные программы участников избирательного процесса, а также правила трансляции предвыборных дебатов.

Хорватское телевидение и Хорватское радио, а также другие вещательные компании, которые приняли решение освещать предвыборную кампанию, обязаны прописать надлежащие правила поведения во время предвыборной кампании для каждого отдельных выборов в соответствии с вышеупомянутыми правилами, принятыми парламентом Хорватии.

Во время парламентских выборов, состоявшихся в ноябре 2015 года, в Государственную избирательную комиссию поступило несколько жалоб в отношении правил поведения телевидения Хорватии во время предвыборной кампании, предшествующей этим выборам. Избирательные участники сочли, что эти правила благоприятствовали крупным и известным политическим партиям.

При разрешении жалоб Государственная избирательная комиссия не вправе наказывать или изменять поведение органов СМИ во время предвыборной гонки. Комиссия может только выразить свое мнение по поводу определенного вопроса и при необходимости поставить в известность Агентство электронных СМИ или другие компетентные органы.

Когда речь идет о предвыборной кампании, нельзя не упомянуть Закона о финансировании политической деятельности и предвыборных кампаний. Хотя с точки зрения его содержания он не входит в сферу избирательного законодательства, это один из серии актов, направленных на усовершенствование процедуры выборов путем как можно более эффективного контроля финансово-хозяйственной деятельности политических партий и контроля средств, которые они собирают и тратят на предвыборную кампанию.

Вопрос финансирования политических партий до начала 2007 года регулировался только частично, что приводило к появлению различных и многочисленных форм злоупотреблений в финансовой деятельности политических партий.

Первый Закон о финансировании политических партий, независимых списков и кандидатов, регулирующих порядок и требования к поиску средств для работы политических партий, а также контроль и прозрачность сбора и расходования средств вступил в силу в начале 2007 года.

Несмотря на то, что финансирование политических партий после принятия этого закона стало более прозрачным, и что для сбора доходов и расходов были предусмотрены определенные ограничения, этот закон до сих пор не в состоянии обеспечить соответствующий контроль их финансирования и деятельности, и это было особенно заметно во время предвыборных кампаний. В результате в 2011 году был принят новый Закон о финансировании политической деятельности и предвыборных кампаний.

Закон изменил порядок контроля сбора и расходования денежных средств финансирования предвыборной кампании, и, таким образом, положения о финансировании предвыборной кампании в данное время регламентируется одним правовым актом и применяются ко всем видам выборов. В этом отношении на Государственную избирательную комиссию законом были возложены новые полномочия, которая в настоящее время осуществляет полный контроль денежных средств, используемых партиями, независимыми кандидатами в рамках предвыборных кампаний.

В случае выявления любых нарушений Закона о финансировании политической деятельности и предвыборных кампаний, Государственная избирательная комиссия в рамках своей компетенции обязана уведомить Управление генеральной прокуратуры Республики Хорватии и передать ему все документы, касающиеся рассматриваемого дела. Государственная прокуратура может возбудить дело о мисдиминоре. И все-таки, несмотря на ответственность за несоблюдение норм, предусмотренных Законом о финансировании политической деятельности и предвыборных кампаний, Государственная избирательная комиссия может налагать административные санкции в отношении политических партий, независимых участников выборов и кандидатов за нарушение каких-либо положений настоящего закона, касающихся превышения разрешенной суммы расходов на предвыборную кампанию, раскрытие информации о поступивших пожертвованиях, расходах на предвыборную кампанию, а также о ведомостях о финансировании предвыборной кампании. Административные санкции налагаются в форме полного и частичного лишения права возмещения расходов предвыборной кампании и приостановление выплаты возмещения расходов предвыборной кампании.

ЗАЩИТА ПРАВ ГОЛОСА

Вне зависимости от типа проводимых выборов в Республике Хорватии каждый отдельный закон о выборах включает в себя положения, устанавливающие способы защиты избирательных прав, основания для возбуждения дела и перечень органов, которые принимают решение в этом разбирательстве.

Жалобы, касающиеся нарушений при выдвижении или избрании кандидатов, передаются в зависимости от вида выборов в ту или иную компетентную избирательную комиссию в течение 48 часов после окончания дня, в который произошло неправомерное действие. Компетентной избирательной комиссией, независимо от вида проводимых выборов, кроме выборов, проводимых на местном уровне, является Государственная избирательная комиссия. При проведении выборов на местном уровне компетентной избирательной комиссией первой инстанции является Государственная избирательная комиссия (по вопросам нарушений на выборах, проводимых в округах и городе Загреб) и окружные избирательные комиссии (по вопросам нарушений на выборах, проводимых в городах и муниципалитетах).

В зависимости от вида выборов и конкретных законов о выборах, назначаются лица, уполномоченные на осуществление функций по защите избирательных прав, в целом принадлежащих политическим партиям, кандидатам, избирателям, численностью не менее 100 человек, количество которых составляет не менее 5% от общего числа избирателей в избирательном округе, в котором проводятся выборы.

Компетентная избирательная комиссия также обязана принять решение по жалобе в течение 48 часов с момента ее подачи.

В том случае, если сторона, которая подала жалобу, не согласна с решением Государственной избирательной комиссии или компетентной окружной избирательной комиссии, она может оспорить это решение путем подачи жалобы в Конституционный суд Республики Хорватии, который также обязан принять решение в течение 48 часов с момента получения соответствующего заявления.

Помимо разрешения избирательных споров, Конституционный суд Республики Хорватии также следит за конституционностью и законностью выборов и государственных референдумов в целом.

Политические партии, кандидаты, избиратели, численностью не менее 100 человек, количество которых составляет не менее 5% от общего числа избирателей в избирательном округе, в котором проводятся выборы, в ходе выборов имеют право

не позднее, чем через 30 дней после опубликования результатов выборов требовать от Конституционного суда принять соответствующие меры по осуществлению контроля конституционности и законности выборов, если избирательные мероприятия осуществляются без соблюдения Конституции и закона.¹⁶

Конституционный суд выносит декларативное решение о соответствии проведенных выборов Конституции и избирательному законодательству.

¹⁶ Конституционный закон о Конституционном суде Республики Хорватии(официальный вестник “Народне новине”; выпуски №№ 99/99, 29/02, 49/02)



ЧЕРНОГОРИЯ

Хельга Лиесковски¹

Черногория стала независимым государством в результате референдума, состоявшегося 21 мая 2006 года. *Конституция Республики Черногория* была принята 19 октября 2007 года *Конституционной Ассамблеей*.

Черногория является суверенной страной с республиканской формой правления. Суверенитет принадлежит гражданам Черногории, которые осуществляют эту власть непосредственно или через своих свободно избранных представителей.

Граждане Черногории преисполнены решимости жить в государстве, где основными ценностями являются свобода, мир, терпимость, уважение прав и свободы человека, мультикультурализм, демократия и верховенство права.²

Избирательное право также включает в себя право избирать и быть избранным, выдвигать и быть выдвинутым, принимать решения относительно выдвинутых кандидатов и избирательных списков, публично задавать вопросы кандидатам, получать в срок правдивую, объективную, полную информацию о программах и мероприятиях лиц, подавших избирательные списки.³

Право избирать и быть избранными предоставляется всем гражданам Черногории, которые достигли 18-летнего возраста и имеют место жительства в Черногории в течение по крайней мере двух лет.

Голосование проходит бесплатно, является всеобщим, равным, прямым и тайным.⁴



¹ Эксперт АОВСЕ.

² *Конституция Республики Черногории* (19 октября 2007 года).

³ *Закон о выборах советников и представителей Черногории* (21 марта 2014) с 2.

⁴ *Конституция Республики Черногории* (19 октября 2007 года) с. 3.

1. Законы о выборах

Выборы представителей в парламент

Законодательный орган Республики Черногории - *Парламент (Skupstina)*, который состоит из 81 члена, непосредственно избираемого общим, равным и тайным голосованием в *едином общенациональном округе по системе пропорционального представительства*. Из общего числа представителей, пять представителей избираются на избирательных участках, назначенных специальным решением парламента (указано ниже). Мандат парламента длится четыре года.

Каждый гражданин Черногории, который достиг 18-летнего возраста и был постоянным жителем Черногории по крайней мере 2 года до дня выборов, имеет право избирать и быть избранным представителем.

Представители парламента избираются на основе партийных *списков избирателей*, списков избирательных коалиций и избирательных списков групп граждан. Мандаты для представителей распределяются пропорционально количеству полученных голосов.

Политических партии, зарегистрированные в Республике Черногории либо отдельно, либо как коалиции, а также группы граждан имеют право выдвинуть кандидатов в своих избирательных списках на основе установленного количества подписей выборщиков (указано ниже).

Податель избирательного списка может свободно определять порядок кандидатов в списке.

Избирательный список должен содержать по крайней мере 2/3 кандидатов и не больше, чем общее число избранных представителей. Избирательные списки, представленные группами граждан или политическими партиями, представляющими национальные меньшинства или сообщество национальных меньшинств, могут включать в себя по крайней мере 1/3 кандидатов и не больше, чем общее число избранных представителей.

Один человек может быть выдвинут в качестве кандидата на выборах представителей только в одном избирательном списке.

Среди кандидатов в избирательном списке должно быть по крайней мере 30% кандидатов от обоих полов, чтобы считать этот кандидатский список подтвержденным. Согласно последовательному порядку кандидатов, в списку кандидата должен быть представлен по крайней мере один кандидат из менее представленного пола.

Избирательный список для избрания представителей считается подтвержденным, если список поддерживает 0,8% избирателей от общего числа избирателей в округе. Общее количество избирателей определяется на основе данных об избирателях, основанных на последних выборах⁵ перед объявлением данных выборов.

Список кандидатов может устанавливаться без подписей поддержки в случае политической партии или группы избирателей, являющихся подателем списка кандидатов, и по-прежнему имеющих представителя в парламенте Черногории.

Политические партии и группы избирателей, представляющие национальные меньшинства должны подать по меньшей мере 1 000 подписей

⁵ Определение числа избирателей может быть основано на последних парламентских или президентских выборах до объявления выборов.



поддержки. Для тех, кто представляет меньшинства, составляющие до 2% населения⁶, требованием является 300 подписей.

Избиратели, подписывающие список для избрания представителей, должны быть постоянными жителями в Республике Черногории. Один избиратель может поддерживать один список для избрания представителей.

Распределение мест осуществляется *Государственной избирательной комиссией* (ГИК). ГИК устанавливает общее количество голосов, полученных каждым избирательным списком и количество мест, выигранное каждым списком пропорционально выигранному им количеству голосов.

Избирательный список принимает участие в распределении мест, если он выиграл более чем 3% голосов от общего числа избирателей в округе.

Количество мандатов, выделенных для избирательного списка, определяется путем деления общего количества голосов, полученных каждым избирательным списком в округе 1, 2, 3 и т.д. вплоть до избрания общего числа представителей в округе. Результаты деления сортируются по размеру. Мандаты распределяются в порядке убывания результатов деления, выделяя мандат в тот список, которому принадлежит данный результат деления. (*метод д'Ондта*).

Если два или более избирательных списка получают одинаковый результат деления, по которому бы соразмерно распределялись места, то соразмерное распределение этих мест в один из избирательных списков должно быть определено путем жеребьевки.⁷

Распределение мест для списков кандидатов, представленных от национальностей, регулируется разными правилами. В случае, если никто из них не превосходит 3-процентный порог, но отдельно выигрывает по меньшей мере 0,7% действительных голосов, то они имеют право выиграть до трех мест в качестве единого (коллективного) избирательного списка, на основании

⁶ Согласно последней переписи в Черногории.

⁷ Закон о выборах советников и представителей Черногории (21 марта 2014 г.) с 1-3, 6 и 9.

общего количестве действительных голосов, которые они выиграли сообща. Этот специальный порог относится к спискам избирателей, представляющим одни и те же группы меньшинств или общин, которые насчитывают до 15% общей численности населения в избирательном округе, на основе последней переписи населения.

В отношении хорватского меньшинства, в тех случаях, когда ни один из списков меньшинств не выигрывает 3% действительных голосов, или отдельно выигрывает по меньшей мере 0,7% действительных голосов, наиболее успешный список, который получает не менее 0,35% действительных голосов, имеет право на одно место.⁸

Мандаты, которые выиграл список кандидатов, выделяются согласно порядку кандидатов в списке.⁹

Выборы президента Республики Черногории

Президент Черногории избирается непосредственно на пятилетний срок путем всеобщих и тайных выборов. Человек, достигший 18 лет, имевший место постоянного жительства в течение по крайней мере десяти лет из пятнадцати лет до проведения выборов, имеет право быть избранным на пост президента. Один и тот же человек может быть избран президентом не более, чем на два срока подряд.

Выборы президента объявляются спикером парламента Черногории не позднее, чем за 120 дней до истечения срока полномочий находящегося при власти президента. Выборы проводятся не ранее чем за 60 и не позднее чем через 90 дней с момента объявления выборов.

Кандидат в президенты может быть *выдвинут* политической партией или группой граждан с поддержкой по меньшей мере 1,5% всего электората на основании количества избирателей на выборах, которые предшествовали решению о созыве выборов. Одна политическая партия или группа граждан имеет право выдвинуть только одного кандидата. Две или более политических партий могут выдвинуть единого кандидата. Избиратель может поддерживать своей подписью только одного кандидата в президенты.

Избиратель может голосовать только за одного кандидата.

Кандидат, получивший более половины поданных действительных голосов, должен рассматриваться в качестве избранного президента.

В случае, если ни один из кандидатов не получит более половины голосов, второй тур может быть организован в течение следующих 14 дней. Кандидатами во втором туре являются два кандидата, получившие наибольшее количество голосов в первом туре. Во втором туре кандидат, набравший большее число голосов, будет избран президентом.

В случае, если любой из кандидатов, имеющий право на участие во втором туре, отзывает свою кандидатуру, право на участие во втором туре приобретает следующий кандидат с наибольшим количеством голосов, полученных в первом туре выборов.

В том случае, если только один кандидат вступает во второй тур вследствие отзыва других кандидатов, такой кандидат будет считаться избранным.

⁸ См.: База данных Межпарламентского союза http://www.ipu.org/parline-e/reports/2385_B.htm

⁹ Отчет миссии ОБСЕ/БДИПЧ по оценке потребностей, 16-20 мая, *Черногория парламентские выборы октября 2016 года* (8 июня 2016) р 5.

В том случае, если во втором туре два кандидата получают равное количество голосов, голосование повторяется в течение следующих семи дней.¹⁰

2. Стабильность избирательного законодательства

Парламентские выборы

С момента провозглашения независимости в мае 2006 года, в Закон о выборах в Черногории и в Закон о выборах советников и представителей – принятые в 1998 году¹¹ - поправки были внесены три раза, в июле 2006 года, в 2011 году и в 2014 году.

Парламентские выборы 10 сентября 2006 года были первыми выборами после референдума о независимости Черногории, состоявшимися 21 мая 2006 года.

На основании этого 81 член парламента был избран на четырехлетний срок по системе пропорционального представительства.

Существует два отдельных способа выделения мандатов, даже несмотря на то, что список кандидатов был идентичным на каждом избирательном участке, и каждый избиратель имел один голос. Среди 81 представителя, избранного в едином общенациональном избирательном округе, 76 приняли участие в распределении мест на основе голосов на всей территории Черногории, принимая во внимание 3-х процентный избирательный порог от всех голосов¹². Еще 5 мест были распределены на основе голосов 70 указанных избирательных участков, расположенных в районах, где была высокой доля албанского меньшинства. Эти специальные избирательные участки определялись парламентом перед каждым выборами. В преддверии выборов избирательный порог составлял три процента всех поданных голосов на соответствующих 70 избирательных участках. Однако список, который не достиг порога, может принять участие в выделении пяти специальных мандатов на основе голосов, поданных в его пользу по всей стране. В случае, если список уже выиграл один мандат из 76 изначальных мест, он может использовать только голоса, полученные в этой связи на 70 указанных избирательных участках.

Формула d'Hont была использована для обоих способов распределения мест.

Согласно *Закону о выборах советников и представителей*, половина мест, выигранная партией или коалицией, может выделяться партией или коалицией свободно любому кандидату в списке и только другая половина мандатов должна распределяться согласно порядку следования имен кандидатов в списке.

До выборов 10 сентября 2006 года, *Закон о выборах советников и представителей* был изменен 28 июля, после объявления выборов. Одна поправка запретила оскорбительную, клеветническую или непристойную речь в избирательной кампании. Другая поправка увеличила срок периода блокировки публикации результатов опроса общественного мнения от семи до десяти дней до дня голосования, и ввела запрет на публикацию

¹⁰ Закон о выборах президента (2007) с. 1-3.

¹¹ Заключительный отчет Миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами, *Досрочные парламентские выборы в Черногории 29 марта 2009 года* (10 июня 2009 года) р 5.

¹² Списки должны были получить три процента голосов, поданных на всех избирательных участках, а не признанных действительными голосов.

предварительных результатов или оценки в течение трех часов после закрытия избирательных участков. Однако последняя поправка была объявлена неконституционной Конституционным судом.¹³

В 2011 году в *Закон о выборах советников и представителей* были также внесены поправки. Некоторые изменения были внесены в Закон о выборах с целью приведения его в соответствие с Конституцией. Важные реформы были приняты для того, чтобы положения Закона о выборах соответствовали конституционным положениям в целях удовлетворения «подлинного представительства» меньшинств. Правила, касающиеся «защищенных мандатов меньшинств» были удалены, но при этом, для всех партий меньшинств был введен сниженный порог.

На основе новых положений на случай, если ни один из списков меньшинств не получит 3% действительных голосов, но некоторые списки получают 0,7% или более, эти списки имеют право участвовать в распределении 3 мандатов в парламенте. Хорватское меньшинство имеет право на 1 место в парламенте, если список меньшинств получает 0,35% или более действительных голосов.

Поправка 2011 года ввела *гендерные квоты* в списки кандидатов. Для обоих полов была принята 30-процентная квота в списках кандидатов.

Поправки 2011 года также внесли изменения в предыдущее положение о распределении выделенных мандатов в рамках кандидатов в списке. Как уже было упомянуто, ранее половина мест должна была быть распределена согласно порядку кандидатов в списке, а другая половина мест могла распределяться свободно, на основании решения партии. Однако после внесения поправок, все места распределяются согласно порядку кандидатов в соответствующем списке.¹⁴

Поправки 2014 года к *Закону о выборах советников и членов парламента* ввели новую систему регистрации избирателей и идентификацию, а также новые положения о регистрации кандидатов и распределении мандатов в списках меньшинств.

Изменения, внесенные в 2014 году, также понизили необходимое число подтверждающих подписей и, в дополнение к поправкам 2011 года, включили дополнительные положения для приведения в баланс количества участников того или иного пола. Недавно пересмотренный Закон также требует, чтобы на каждые четыре кандидата в списке приходился по крайней мере один кандидат из менее представленного пола.

Поправка в 2014 году ввела более подробное положение о финансировании кампаний и с целью контроля за этими правилами, создало *Агентство по предотвращению коррупции*.

Поправка также представила дальнейшие правила распределения мандатов для списков меньшинств. Национальное меньшинство или сообщество национального меньшинства, которое составляет по меньшей мере 15% населения Черногории или 1,5% в каждом муниципалитете, имеет право участвовать в распределении мест отдельно – не принимая во внимание избирательный порог – на основе полученных действительных голосов.

¹³ Окончательный доклад Миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами, *Парламентские выборы в Республике Черногории 10 сентября 2006 года (28 декабря 2006 года)* р 2 и 4-5.

¹⁴ Окончательный доклад Миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за ограниченными выборами, *Досрочные парламентские выборы в Республике Черногории 14 октября 2012 года (7 декабря 2012 года)* р 1 и 5.

Как упоминалось ранее все мандаты, выигранные списком кандидатов, распределяются согласно порядку кандидатов в списке. Эти правила применяются также для замены вакантных мест и менее представленного пола в списке.¹⁵

Президентские выборы

После провозглашения независимости в Черногории были проведены двое Президентских выборов, первые 6 апреля 2008 года и вторые 7 апреля 2013 г.

Закон о выборах президента был принят в декабре 2007 года. Закон содержит конкретные правила, применяемые к выборам президента, тем временем, все другие аспекты регулируются *Законом о выборах советников и представителей*.

В Закон о выборах президента поправки не вносились с момента его принятия в 2007 году.^{16 17}

3. Органы управления выборами

В Черногории управление выборами осуществляется на трех уровнях, *Государственной избирательной комиссией*¹⁸, 21 *Муниципальными избирательными комиссиями* и 1167 *Избирательными советами*.

Государственная избирательная комиссия

Государственная избирательная комиссия начала функционировать на основе поправки, внесенной в 2011 году в *Закон о выборах советников и представителей* и получила статус юридического лица в 2014 году.

Государственная избирательная комиссия - это постоянный орган, который избирается парламентом сроком на четыре года. Он состоит из Председателя, секретаря, десяти членов в постоянном составе и одного представителя, уполномоченного каждым подателем списков кандидатов.

Председатель назначается парламентом большинством голосов. Секретарь назначается из числа членов *Государственной избирательной комиссии*, представляющих оппозицию.

Четыре члена постоянного состава назначаются по предложению большинства парламента и еще четыре члена назначаются на основе предложения оппозиции.

Один человек постоянного состава *Государственной избирательной комиссии* должен быть назначен в качестве представителя политической партии или подателя списка кандидатов, представляющих национальные меньшинства или сообщества национального меньшинства, которые получили наибольшее количество голосов на предыдущих выборах.

¹⁵ Отчет миссии ОБСЕ/БДИПЧ по оценке потребностей, 16-20 мая, Черногория *Парламентские выборы октября 2016 года* (8 июня 2016) р 2 и 5.

¹⁶ Окончательный доклад Миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами, *Парламентские выборы в Республике Черногории 6 апреля 2008 года* (1 сентября 2008 года) п. 1.

¹⁷ Окончательный доклад Миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами, *Парламентские выборы в Республике Черногории 7 апреля 2013 года* (25 июня 2013 года) п. 3-4.

¹⁸ До поправки 2011 года, внесенной в Закон о выборах советников и представителей, орган существовал под названием *Республиканская избирательная комиссия*.



Заместитель должен принадлежать к какому-либо другому национальному меньшинству или сообществу национальных меньшинств.

Кроме того, один из членов постоянного состава – это представитель гражданского общества.

Муниципальные избирательные комиссии

Муниципальная избирательная комиссия - это постоянный орган, который избирается парламентом сроком на четыре года. *Муниципальные избирательные комиссии* состоят из председателя, четырех постоянных членов, назначаемых муниципальных советом и одного члена, назначаемого каждым подателем списков кандидатов.

Председатель *Муниципальной избирательной комиссии* назначается из числа кандидатов политической партии, которая получила наибольшее количество мест в соответствующих предыдущих местных выборах политической партии. Секретарь назначается из числа членов, представляющих оппозицию. Два члена назначаются на основе предложения оппозиции, причем приоритет отдается тем, кто выиграл наибольшее количество мест на предыдущих выборах в местные советы.

Избирательные советы

Избирательные советы назначаются для каждого избрания советников или представителей, и устанавливаются за 10 дней до выборов.

Избирательные советы состоят из председателя и четырех членов на основе выдвижения политических партий и коалиций, представленных в соответствующем местном совете.¹⁹

Услуги

Органами по проведению выборов управляет *Служба государственной избирательной комиссии* (Услуга). Служба отвечает за профессиональные и административные операции в связи с выборами. Службой управляет секретарь Государственной избирательной комиссии.²⁰

4. Гарантии свободных и справедливых выборов

Мероприятия в рамках кампании

В Черногории Закон о выборах регулирует освещение избирательных кампаний и обязывает общественных вещателей предоставлять свободный и равный доступ всем претендентам. Избирательные претенденты имеют право к бесплатному и равному показу рекламных видео и трехминутному освещению событий кампании.

Общественный вещатель, *Радио и телевидение Черногории* может также транслировать платную политическую рекламу, но цены должны быть одинаковыми для всех претендентов.²¹

Участники имеют право равного проведения конференций и собраний, для представления и продвижения кандидатских списков, кандидатов в списках и их избирательных программ в ходе избирательной кампании. При организации этих конференций и встреч, податели списков кандидатов и кандидаты должны подчиняться требованию поддержания общественного порядка и спокойствия.

Избирательные претенденты также имеют право публиковать плакаты, листовки, фотографии, постеры и распространить их в общественных местах без предварительного разрешения. Однако эти предвыборные материалы могут распространяться только в местах, назначенных компетентным муниципальным органом.

Закон также регулирует использование аудио оборудования, связанного с избирательной кампанией. Это оборудование должно использоваться в то время и тем способом, чтобы не беспокоить жителей, а также должны приниматься во внимание требования общественного порядка и спокойствия.

С целью контроля за осуществлением положений, связанных с деятельностью СМИ, *Закон о выборах советников и представителей* учредил совет мониторинга (*Совет*). В *Совете* имеется 10 членов, среди которых 5 членов должны назначаться из членов парламента от большинства и 5 членов должны представлять оппозицию.²²

¹⁹ Отчет миссии ОБСЕ/БДИПЧ по оценке потребностей, 16-20 мая, *Парламентские выборы в Черногории в октябре 2016 года* (8 июня 2016) п. 5-6.

²⁰ *Закон о выборах советников и представителей Черногории* (21 марта 2014) с 5.

²¹ Отчет миссии ОБСЕ/БДИПЧ по оценке потребностей, 16-20 мая, *Парламентские выборы в Черногории в октябре 2016 года* (8 июня 2016) п. 9.

²² *Закон о выборах советников и представителей Черногории* (21 марта 2014) с 7.

Средства правовой защиты

Органы по проведению выборов несут ответственность за уведомление избирателей об их правах во время выборов и о способах защиты этих прав.

Каждый избиратель, кандидат и податель имеет право подать жалобу в уполномоченную избирательную комиссию в случае нарушения избирательных прав в ходе выборов. Эти жалобы должны подаваться не позже, чем по истечении 72 часа после того, как было внесено соответствующее решение или были произведены соответствующие деяния.

Компетентная избирательная комиссия должна вынести решение в течение 24 часов после получения жалобы и доставить его подателю. Если жалоба является обоснованной, решение или действие аннулируются. Если решение не принимается в течение 24 часов, жалоба считается оправданной.

Против решения, по которому жалобы были отклонены или в них было отказано, жалоба может быть также подана в *Государственную избирательную комиссию*. Более того, против решения Государственной избирательной комиссии по которому жалобы были отклонены или в них было отказано, жалоба может быть подана в *Конституционный суд*.²³

Прозрачность выборов

В целях содействия прозрачности финансирования кампании, в 2015 году был принят *Закон о финансировании политических образований и избирательных кампаний*. Закон устанавливает подробные правила взносов, пожертвований, расходов, а также ограничений на использование государственных средств и ресурсов в ходе избирательной кампании и устанавливает *Агентство по предотвращению коррупции* как независимый орган для контроля за осуществлением правил финансирования кампании.

Во время избирательной кампании, каждый избирательный претендент должен подавать отчеты в *Агентство* каждые 15 дней. Избирательных претенденты также обязаны сообщить *Агентству* данные о финансировании кампании не позднее, чем через 30 дней после дня выборов. К тем, кто не подает отчет, могут применяться финансовые санкции и процедуры мисдиминора. Для обеспечения прозрачности и гласности выборов, эти отчеты публикуются на веб-сайте агентства не позднее, чем через 7 дней после их подачи.

Осуществление закона и случаи мисдиминора, касающиеся финансов кампании, контролируются *Государственной избирательной комиссией*.²⁴

Предоставляющим услуги общественного радиовещания запрещается публиковать результаты опросов, исследований и анализов, касающиеся предпочтений граждан, за десять дней до дня выборов.

В ходе голосования в день выборов общественным службам радиовещания также запрещается публиковать оценки результатов выборов.²⁵

²³ *Закон о выборах советников и представителей Черногории* (21 марта 2014) с 11.

²⁴ Отчет миссии ОБСЕ/БДИПЧ по оценке потребностей, *Парламентские выборы в Черногории в октябре 2016 года* (8 июня 2016) р 8.

²⁵ *Закон о выборах советников и представителей Черногории* (21 марта 2014 г.)