



**МЕЖПАРЛАМЕНТСКАЯ
АССАМБЛЕЯ
ГОСУДАРСТВ - УЧАСТНИКОВ
СОДРУЖЕСТВА
НЕЗАВИСИМЫХ
ГОСУДАРСТВ**



**МИЛЛИ
МЕДЖЛИС
АЗЕРБАЙДЖАНСКОЙ
РЕСПУБЛИКИ**

**РАЗВИТИЕ
ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
В СТРАНАХ СНГ:
ПУТИ РАЗВИТИЯ И ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ**
Материалы международного семинара
Баку, 16 – 17 декабря 2013 года





МЕЖПАРЛАМЕНТСКАЯ
АССАМБЛЕЯ
ГОСУДАРСТВ - УЧАСТНИКОВ
СОДРУЖЕСТВА
НЕЗАВИСИМЫХ
ГОСУДАРСТВ



МИЛЛИ
МЕДЖЛИС
АЗЕРБАЙДЖАНСКОЙ
РЕСПУБЛИКИ



МЕЖДУНАРОДНЫЙ ИНСТИТУТ
МОНИТОРИНГА РАЗВИТИЯ ДЕМОКРАТИИ, ПАРЛАМЕНТАРИЗМА
И СОБЛЮДЕНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН
ГОСУДАРСТВ – УЧАСТНИКОВ МПА СНГ

**РАЗВИТИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
В СТРАНАХ СНГ:
ПУТИ РАЗВИТИЯ И ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ
Материалы международного семинара
Баку, 16–17 декабря 2013 года**

Под общей редакцией
А. И. Сергеева, А. В. Баранова



Санкт-Петербург
2014

Р17 Развитие избирательного законодательства в странах СНГ: пути развития и практика применения: Материалы международного семинара (Баку, 16-17 декабря 2013 года) / Под общей редакцией А. И. Сергеева, А. В. Баранова. СПб.: Секретариат Совета Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ. 2014. – 104 с.

Вопросы межгосударственного сотрудничества в сфере принятия избирательного законодательства и его практического применения традиционно находятся в центре внимания парламентских структур государств – участников МПА СНГ. Ставшие традиционными семинары Межпарламентской Ассамблеи СНГ, посвящённые наиболее актуальным вопросам принятия электорального законодательства и практике его применения, играют важную роль в налаживании сотрудничества в указанной области. Настоящая брошюра содержит выступления участников семинара, прошедшего в Баку (Азербайджанская Республика) в декабре 2013 года.

Брошюра рассчитана на парламентариев, обществоведов, социологов, политологов и широкий круг читателей, интересующихся вопросами становления демократии и совершенствования электорального законодательства в государствах – участниках СНГ.

Оглавление

Приветствие Председателя Совета Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ, Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации В. И. МАТВИЕНКО.....4

Приветствие Председателя Милли Меджлиса Азербайджанской Республики О. С. АСАДОВА.....6

Вступительное слово заместителя Председателя Милли Меджлиса Азербайджанской Республики В. Ф. АЛЕСКЕРОВА.....10

Вступительное слово Генерального секретаря Совета Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств А. И. СЕРГЕЕВА.....12

Пленарное заседание.....14

 Первый заместитель Председателя Исполнительного комитета СНГ В. Г. ГАРКУН.....16

 Председатель Комитета Милли Меджлиса Азербайджанской Республики по правовой политике и государственному строительству А. М. ГУСЕЙНЛИ.....22

 Заместитель Председателя Комитета Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по конституционному законодательству, правовым и судебным вопросам, развитию гражданского общества Р. У. ГАТТАРОВ26

 Председатель Комитета Милли Меджлиса Азербайджанской Республики по региональным вопросам А. Г. РАГИМЗАДЕ.....29

 Член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации С. М. ШАПИЕВ.....32

 Исполнительный директор общероссийской общественной организации «Российский общественный институт избирательного права» А. В. ИГНАТОВ.....36

Тематическое заседание «Практика применения избирательного законодательства на примере стран СНГ»40

 Член Комитета Жогорку Кенеша Кыргызской Республики по топливно-энергетическому комплексу и недропользованию Б. О. ШАРШЕЕВ.....40

 Советник отдела обобщения конституционной практики Конституционного Суда Российской Федерации, эксперт МИМРД МПА СНГ, доктор юридических наук, профессор А. С. КАРЦОВ.....44

 Член Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан М. А. САРСЕМБАЕВ.....50

 Заместитель Председателя Центральной избирательной комиссии Республики Молдова Ш. УРЫТУ.....55

 Исполнительный директор автономной некоммерческой организации «Институт общественной электоральной дипломатии» С. В. БОЛЬШАКОВ.....58

 Заместитель начальника управления по общественным связям Центральной избирательной комиссии Российской Федерации В. И. ЛЫСЕНКО.....62

 Член Санкт-Петербургской избирательной комиссии Н. В. ШУБИНА.....69

 Член Комитета Мажилиса Парламента Республики Казахстан по законодательству и судебно-правовой реформе Ш. МЫРЗАХМЕТОВ.....73

Тематическое заседание «Демократические преобразования в Азербайджанской Республике: опыт реформирования и основные достижения».....76

 Уполномоченный по правам человека Азербайджанской Республики Э. Т. СУЛЕЙМАНОВА.....76

 Профессор кафедры европейских исследований факультета международных отношений Санкт-Петербургского государственного университета, эксперт МИМРД МПА СНГ С. Л. ТКАЧЕНКО.....80

 Директор лаборатории исследований постсоветского пространства Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова А. В. ВЛАСОВ.....87

Встреча участников семинара с Председателем Милли Меджлиса Азербайджанской Республики О. С. АСАДОВЫМ.....91

Выездное тематическое заседание в Центральной избирательной комиссии Азербайджанской Республики.....93

Выставка в Парламенте Азербайджана, посвященная наблюдению за выборами Президента Азербайджанской Республики.....96

СПИСОК УЧАСТНИКОВ международного семинара «Развитие избирательного законодательства в странах СНГ: пути развития и практика применения» (Баку, 16 – 17 декабря 2013 г.).....98

**Приветствие Председателя Совета
Межпарламентской Ассамблеи государств – участников
СНГ, Председателя Совета Федерации Федерального
Собрания Российской Федерации В. И. МАТВИЕНКО**



Уважаемые участники семинара!

Позвольте от имени Совета Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ приветствовать вас на этом важном мероприятии.

Вопросы межгосударственного сотрудничества в сфере принятия избирательного законодательства и его практического применения традиционно находятся в центре внимания парламентских структур государств – участников МПА СНГ.

Возникшие на пространстве бывшего СССР молодые демократические государства к настоящему моменту разработали и ввели в действие правовые нормы, регулирующие основные этапы избирательных процессов, участие в них политических сил и органов государственной власти, структур организации выборов, средств массовой информации и организации гражданского общества.

Ключевая задача нынешнего этапа государственного строительства – совершенствование действующего законодательства с целью более полного учёта интересов всех сил, действующего в электоральной сфере, а также структур.

Ставшие традиционными семинары МПА СНГ, посвящённые наиболее актуальным вопросам принятия электорального законодательства и практике его применения, играют важную роль в налаживании сотрудничества в указанной области. Участвующие в их работе законодатели, руководители национальных избирательных органов, эксперты и представители гражданского общества получают возможность обмена мнениями относительно стратегии развития норм избирательного права и тактики его внедрения в реальную политическую жизнь, изучения передового опыта в данной области.

В неразрывной связи с развитием электорального законодательства находится и институт взаимного наблюдения парламентариями стран Содружества за выборами в государствах СНГ. Обсуждение на семинарах базовых принципов и методики международного наблюдения за выборами играет важную роль в превращении международного мониторинга выборов в действенный инструмент межгосударственного и межпарламентского сотрудничества, стимулирующий укрепление атмосферы доверия и развитие демократии. Здесь следует подчеркнуть эффективную работу Международного института мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан государств МПА СНГ и его филиалов, активно участвующих в организации международного наблюдения.

Опыт сотрудничества в сфере совершенствования избирательного права и его применения на практике, накопленный МПА СНГ, в полной мере востребован как в государствах Содружества Независимых Государств, так и далеко за его пределами.

Желаю участникам семинара плодотворной работы.

Валентина Матвиенко.

Приветствие Председателя Милли Меджлиса Азербайджанской Республики О. С. АСАДОВА



Уважаемые участники семинара!

Приветствую вас в Милли Меджлисе Азербайджанской Республики.

Проведение семинара, посвящённого развитию избирательного законодательства, имеет важное значение как в плане обмена опытом законотворческих работ парламентов стран Содружества, так и анализа организации современных электоральных процедур.

Хотя избирательное право государств – участников СНГ является молодой юридической отраслью, восходящей корнями к периоду обретения ими независимости после распада Союза ССР, тем не менее оно прочно заняло свою нишу в рамках национальных правовых систем. Весьма примечательно, что за довольно короткий исторический период были осуществлены фундаментальные изменения в юридической регламентации избирательного процесса в странах СНГ, сформирована новая система правовых норм

и коррелирующих им политико-правовых ценностей, обеспечены прочные гарантии системы реализации конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления, создана многоступенчатая система контроля, обеспечивающая демократичность, прозрачность выборов, доступ к различным этапам избирательного процесса средств массовой информации, широкого корпуса наблюдателей как внутренних, так и международных, обеспечено эффективное взаимодействие избирательной администрации с судебной системой, включая механизм конституционной юстиции, создано соответствующее информационно-техническое сопровождение выборов.

Государства, входящие в Содружества, ныне располагают необходимым арсеналом юридического инструментария, позволяющего проводить выборы всех уровней, соответствующие самым высоким международным стандартам. Если учесть, что национальная электоральная политика является крайне важным инструментом формирования политического консенсуса в обществе, гарантирующего легитимную преемственность власти, то становится совершенно ясной та роль, которая принадлежит механизму нормативно-правового регулирования избирательного процесса. И, хотя государства – участники СНГ обладают структурированным по всем составным компонентам и институтам материальным и процессуальным избирательным законодательством, совершенствование последнего процесс непрерывный. Это связано как с выработкой и применением новых международных стандартов электорального процесса, так и постоянным развитием демократических институтов в наших государствах.

Естественно, что в каждом конкретном случае нормативно-правовая регламентация избирательного процесса имеет свои специфические аспекты, учитывает особенности национальной правовой системы, опирается на юридические традиции страны. Однако общим началом, которым могут руководствоваться все государства СНГ, является постоянное стремление к всемерному совершенствованию юридической основы избирательного процесса, принимающей во внимание сравнительный опыт, как мировой, так и региональный.

В этом отношении не могу не отметить ту положительную роль, которую играет Межпарламентская Ассамблея СНГ в обеспечении свободного движения национального опыта и национальных практик избирательного процесса в создании модельной базы внутригосударственного электорального законодательства. Полагаю, что этот процесс будет продолжаться и впредь, трансформируясь в выработку новых юридических документов, способствующих демократизации избирательных процедур.

Значительную по своему объёму работу, которая обеспечила создание эффективного электорального законодательства, осуществила и Азербайджанская Республика. После

принятия Избирательного кодекса и отдельных отраслевых законов в стране была создана нормативная база для проведения объективных, справедливых и демократических выборов на всех уровнях, обеспечивающих свободное волеизъявление азербайджанских граждан. Формирование активно действующей Центральной избирательной комиссии позволило обеспечить имплементацию нового избирательного законодательства в деятельность окружных и участковых избирательных комиссий, добившись высокой чёткости и единообразия применения норм электорального права. Наглядным подтверждением эффективности избирательного процесса явились недавно проведённые президентские выборы, на которых подавляющее большинство граждан Азербайджана выразило поддержку Президенту господину Ильхаму Алиеву. Мы в то же время не забываем, что совершенствование электорального законодательства – это постоянный процесс, предполагающий детальное изучение и применение международного опыта, передовых практик избирательных систем. В этом отношении мы будем всемерно способствовать обмену имеющейся информацией, проведению различных экспертных консультаций с целью выработки наиболее эффективных механизмов избирательного процесса.

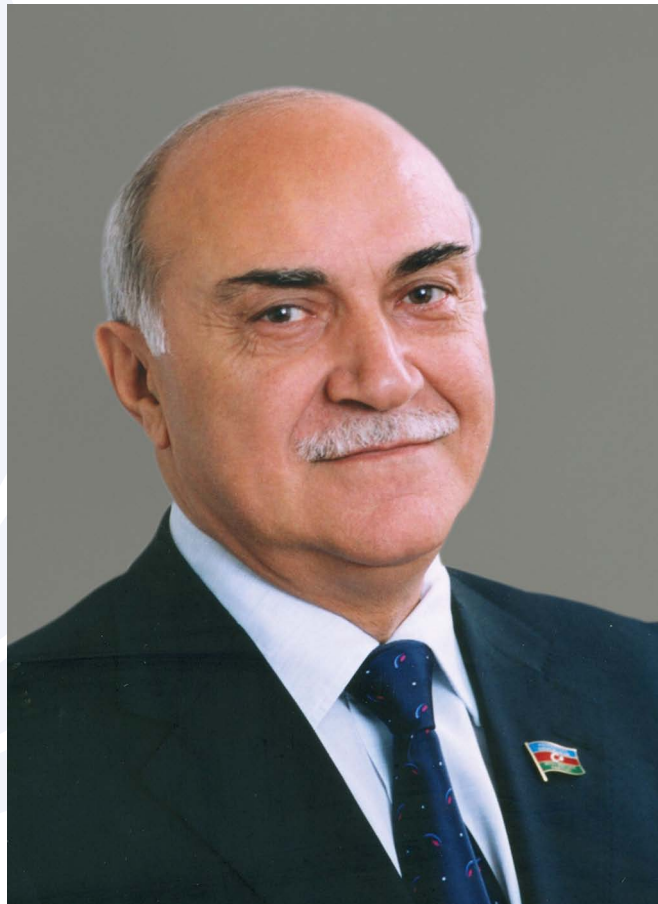
Надеюсь, что семинар, посвящённый развитию избирательного законодательства государств – участников СНГ, окажется весьма полезным с точки зрения обмена национальным опытом и будет иметь позитивные последствия для совершенствования механизма нормативно-правовой регламентации выборов всех уровней.



Председатель
Милли Меджлиса
Азербайджанской Республики
Октай Асадов.



**Вступительное слово заместителя
Председателя Милли Меджлиса
Азербайджанской Республики В. Ф. АЛЕСКЕРОВА**



Открывая работу семинара, заместитель Председателя Милли Меджлиса Азербайджанской Республики В. Ф. Алескеров поприветствовал участников семинара, пожелал им успешной и эффективной работы и огласил Приветствие в адрес участников семинара Председателя Милли Меджлиса Азербайджанской Республики О. С. Асадова.



Вступительное слово Генерального секретаря Совета Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств А. И. СЕРГЕЕВА



Уважаемые участники семинара!

Вопрос, который мы вынесли сегодня на обсуждение, представляется чрезвычайно важным и актуальным, так как совершенствование электорального законодательства является неотъемлемой частью развития стабильного гражданского общества, а его прогресс – это настоящая основа для проведения подлинно демократических выборов и референдумов.

Как уже отметил в своём приветствии господин Асадов, страны СНГ в настоящее время вступили в период завершения формирования нормативно-правовой базы, на которой основывается государственное строительство. Вопросы избирательного права, вдумчивое и критическое осмысление правоприменительной практики в данной сфере составляют магистральное направление развития системы институтов власти,

надёжного фундамента построения современного демократического общества.

Безусловно, в этом процессе мы не должны игнорировать опыт других государств, прежде всего членов крупнейших общеевропейских международных организаций: Совета Европы, Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. Но стоящая перед нашими государствами, нашими парламентами задача, конечно, гораздо сложнее, чем просто освоение опыта других государств. При развитии электорального законодательства следует учитывать и специфику конкретного исторического этапа развития наших стран, особенности нынешнего этапа государственного строительства, значение электоральной тематики в ходе утверждения демократических норм и традиций.

Мне, как и многим присутствующим на этом семинаре, доводилось быть участником наблюдения не на одних выборах в государствах СНГ. Уверен, что каждый, кто принимал участие в мониторинге, подтвердит наличие существенного прогресса, как в подготовке, так и в проведении избирательных кампаний. Значительно укрепились демократические принципы в организации выборов. Мы являемся свидетелями совершенствования избирательного законодательства в государствах СНГ, которые стремятся к открытости и прозрачности выборов и принимают все необходимые меры для безусловного обеспечения свободы волеизъявления избирателей.

Политическими деятелями и экспертами в наших государствах проделана большая работа по освоению имеющегося мирового опыта государств – членов Совета Европы, старейшей на континенте организации, специализирующейся на проблемах формирования и защиты демократических институтов. Утвердившиеся в европейских странах лучшие юридические нормы и практики их использования в полной мере вошли в повседневную политическую жизнь государств СНГ.

В 2014 году исполняется 20 лет с момента проведения Межпарламентской Ассамблеей СНГ первой мониторинговой кампании. Нельзя не отметить, что работа международных наблюдателей от СНГ стала общепризнанным и важным фактом международной жизни. Их деятельность находит поддержку в государствах Содружества, с ней считаются международные организации в Европе, на Ближнем Востоке, в Азии, других регионах планеты. Не вызывает сомнения, что нам и далее следует постоянно проводить работу по совершенствованию и повышению эффективности международного наблюдения за выборами и референдумами, как с точки зрения качества законодательной базы, так и применения ее на практике, что наиболее наглядно проявляется в ходе долгосрочного мониторинга, а также при наблюдении за электоральными процедурами в день голосования.

Следует особо отметить, что важная роль в этой работе отведена Международному институту мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения

избирательных прав граждан государств – участников МПА СНГ и его филиалам. На сегодняшний день Институт является авторитетным центром изучения электоральных процессов и правоприменительной практики для проведения избирательных кампаний. Его деятельность осуществляется в тесном взаимодействии с другими структурами СНГ, участвующими в мониторинге функционирования демократических институтов и проведения выборов и референдумов. МИМРД и его филиалы, – один из них, как вы знаете, очень эффективно действует в Баку, – способствуют большей продуктивности анализа избирательных систем стран СНГ и являются важным элементом организационной структуры по расширению интеграции между нашими государствами. Именно через систему взаимодействия Института и его филиалов, привлечение к работе МИМРД ведущих экспертов наших государств распространяются лучшие практики организации и проведения выборов, осуществляется политически нейтральный и заинтересованный анализ действий органов власти, ответственных за проведение выборов в отдельных государствах. Результаты проводимого экспертами на постоянной основе анализа становятся достоянием законодателей и представителей структур, являющихся частью электоральной системы, а затем используются для дальнейшего улучшения их практической деятельности. Не случайно, как вы знаете, после завершения каждой миссии вопрос выносится на обсуждение Совета Межпарламентской Ассамблеи СНГ и заинтересованно обсуждается руководителями парламентов государств Содружества.

Уверен, что такое мероприятие, как сегодняшний семинар, будет способствовать объединению усилий государств, сближению их позиций по вопросам развития избирательного законодательства. МПА СНГ видит свою миссию в разработке рекомендаций по улучшению мониторинговой деятельности, превращению ее в одну из форм эффективного межгосударственного сотрудничества. Эта проблематика является общей для всех государств – участников, а также для наших партнёров в других регионах планеты. Регулярно проводимые МПА СНГ с 2006 года семинары и конференции, посвящённые электоральной проблематике, подтверждают данный тезис.

Для проведения сегодняшнего семинара Баку выбран не случайно. Наблюдение за подготовкой к выборам Президента Азербайджанской Республики убедило нас в наличии существенного прогресса в законодательстве республики, в деятельности Центральной избирательной комиссии, окружных и участковых комиссий. Поэтому мы надеемся, что сегодня наши азербайджанские коллеги проинформируют нас о своих достижениях. Это будет теоретическая часть семинара. А завтра по программе семинара мы ознакомимся в здании ЦИК с деятельностью Центральной избирательной комиссии и с новыми технологиями, которые применяются в Республике в ходе выборов. Эта часть семинара также предусматривает проведение видеоконференций с руководителями и членами окружных избирательных комиссий Азербайджанской Республики. Дискуссия по вопросам совершенствования законодательства в электоральной сфере и вопросам

организации мониторинга выборов позволит выработать предложения по внедрению новых подходов к организации наблюдения. Рекомендации наблюдателей от МПА СНГ носят нормативный характер, их учёт в законодательной деятельности служит цели гармонизации законодательства государств – участников СНГ в важнейшей для них сфере – электоральной.

Позвольте выразить надежду, что наше обсуждение будет носить открытый, откровенный, заинтересованный характер, а его результаты будут способствовать дальнейшему развитию и совершенствованию законодательной базы в государствах – участниках СНГ.

Пленарное заседание

Первый заместитель Председателя Исполнительного комитета Содружества Независимых Государств В. Г. ГАРКУН



Добрый день!

Я хочу выразить признательность организаторам семинара за приглашение выступить, а также поблагодарить руководство Азербайджанской Республики, в лице, прежде всего, господина Алескерова, за очень хорошую организацию и за прекрасные условия, созданные для пребывания участников семинара в городе Баку.

Демократические выборы являются основой стабильного гражданского общества и устойчивого развития государства. В процессе выборов проявляется плюрализм мнений, общественные настроения людей, а их исход во многом предопределяет дальнейший вектор движения страны.

Практика наблюдения за выборами в странах Содружества начинает свою историю с 9 сентября 2001 года, когда первая миссия наблюдателей от Содружества Независимых Государств была направлена, по решению Совета глав государств, на президентские выборы в Республику Беларусь. Это был первый и, что особенно ценно, положительный опыт работы миссии. Организаторы выборов увидели в наблюдателях не политически ангажированных контролёров, а объективных специалистов, которые не только фиксировали ошибки и недостатки в организации избирательного процесса, но и подсказывали, как их устранить и избежать в дальнейшем.

Учитывая актуальность и важность этого направления сотрудничества, главы государств приняли важное политическое решение продолжить практику направления наблюдателей от Содружества на президентские и парламентские выборы, а также на референдумы в государства СНГ. За прошедшее время Исполкомом Содружества Независимых Государств были сформированы и направлены на выборы и референдумы 72 миссии, в составе которых участвовало около 14 тысяч наблюдателей, представляющих все страны Содружества Независимых Государств, Межпарламентскую Ассамблею СНГ, Парламентское собрание России и Беларуси. Мы рассматриваем участие в наблюдении не только как возможность ознакомиться с практикой подготовки и проведения выборов в государстве, но и как возможность для наблюдателей провести встречи со своими коллегами, профессиональными организаторами выборов из других стран, обсудить с ними наиболее актуальные проблемы, обменяться опытом.

За прошедшие годы накоплен огромный опыт, получила значительное усовершенствование законодательная база в государствах Содружества. В ходе практически всех избирательных кампаний журналистским и экспертным сообществом инициируется дискуссия о соответствии выборов международным стандартам.

В данном контексте могу отметить, что в этой области у стран СНГ накоплена хорошая база и, самое главное, значительная правовая основа, которой руководствуются в своей деятельности наши наблюдатели. В прошлом году мы отметили десятилетие Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества. Существенным дальнейшим шагом по совершенствованию правовой базы наблюдения за выборами стало утверждение Положения о Миссии наблюдателей от СНГ на президентских и парламентских выборах, а также референдумах в государствах – участниках СНГ, а также принятие разработанных Межпарламентской Ассамблеей СНГ Рекомендаций для международных наблюдателей от СНГ по наблюдению за выборами и референдумами.

Все эти документы – это правовая основа для ведения наблюдения за выборами в наших государствах. Эти документы детально определяют стандарты демократических выборов,

принципы и формат международного наблюдения, включая организацию долгосрочного и краткосрочного наблюдения, а также методологию подготовки итоговых отчётов миссий. Наличие чётких критериев оценки выборов позволяет целенаправленно, на плановой основе проводить профессиональную подготовку наблюдателей.

Ведущую роль в реализации этой функции играет созданный Межпарламентской Ассамблеей СНГ Международный институт мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан. Тесное сотрудничество Исполкома СНГ с Институтом позволило более эффективно, а главное, качественно проводить долгосрочный мониторинг избирательных кампаний, заметно улучшить методическое обеспечение деятельности наблюдателей от СНГ, повысить в целом профессионализм этой работы. Хочу выразить благодарность руководству Института и его сотрудникам.

Уважаемые коллеги, сегодня ни у кого не вызывает сомнения, что в Содружестве Независимых Государств сложился и стабильно работает институт наблюдателей, которые в состоянии объективно проводить мониторинг избирательного процесса, оценивать результаты выборов. Миссия наблюдателей от СНГ стала неотъемлемым элементом системы международного мониторинга избирательных процессов, проходящих в государствах, и эффективной формой политического сотрудничества. Это подтвердили министры иностранных дел стран Содружества, которые дважды, в 2009 и 2010 годах, обсуждали деятельность миссии. Мы также высоко ценим ту позитивную оценку, которую Совет глав государств дал работе миссии на выборах, одоблив её подходы к организации наблюдения, а также наметив меры, направленные на её совершенствование. Можно с полным основанием утверждать, что миссия востребована на пространстве Содружества, с ней считаются международные организации, а её деятельность находит поддержку у государств – участников СНГ.

Миссия признавала прошедшие выборы в государствах свободными, открытыми, проведёнными в соответствии с действующим в государствах избирательным законодательством и общепризнанными нормами демократических выборов.

В качестве примера приведу недавно состоявшиеся в Азербайджане президентские выборы. Здесь была обеспечена полная демократичность избирательной системы, при проведении выборов соблюдался принцип периодичности и обязательности. Подготовку и проведение выборов осуществляли независимые органы, центральная, окружные, участковые избирательные комиссии. В установленные законом сроки были образованы избирательные округа, участки, опубликованы в печати сведения о персональном составе окружных и участковых избирательных комиссий. Наблюдателям были созданы необходимые правовые и организационно-технические условия для наблюдения за ходом подготовки выборов и голосованием. Политическим партиям, участвовавшим в избирательном процессе,

была предоставлена полная возможность аккредитовать своих представителей в качестве наблюдателей. Деятельность избирательных комиссий всех уровней была открытой и гласной. В день голосования избирательные комиссии, государственные органы и общественные объединения, органы самоуправления обеспечивали защиту и реализацию избирательных прав граждан.

Всё вышеизложенное позволило сделать вывод, что выборы проходили в строгом соответствии с избирательным законодательством страны и в полной мере соответствовали общепризнанным нормам проведения демократических выборов. Могу сказать, что такие нормы и порядок характерны практически для всех государств – участников Содружества.

Уважаемые коллеги, многим из вас, как и мне, неоднократно довелось участвовать в наблюдении за выборами в государствах СНГ. Очевиден несомненный прогресс, как в подготовке, так и в проведении избирательных кампаний. Сегодня исполняется двадцать два года Содружеству Независимых Государств, мы как раз в декабре отмечаем эту дату. За прошедший период была разработана прекрасная нормативная и законодательная база, значительно укрепились демократические принципы в организации выборов. Во всех странах совершенствуется избирательное законодательство в направлении его либерализации. Это обеспечивает открытость, прозрачность выборов, а самое главное, гарантирует свободу волеизъявления граждан.

Нами проведен сравнительный анализ избирательного законодательства стран Содружества на соответствие Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества и Обязательствам ОБСЕ в выборной сфере. Данный анализ показал, что избирательное законодательство стран Содружества в полной мере соответствует вышеназванной Конвенции, а также документу Копенгагенского совещания-конференции по человеческому измерению ОБСЕ, принятому 29 июня 1990 года. Национальные законодательства наших государств отвечают общепринятым нормам проведения свободных и открытых выборов, в них содержатся такие стандарты демократических правил, как право гражданина избирать и быть избранным, открытый и гласный характер выборов, осуществление судебной и иной защиты избирательных прав гражданина, общественное и международное наблюдение за выборами, гарантии реализации избирательных прав и свобод участников избирательного процесса, принципы справедливости, подлинности и свободы выбора на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании, обеспечивающие свободу волеизъявления избирателей. Кроме того, во всех странах Содружества законодательно закреплён институт международного наблюдения, чего не скажешь о ряде государств Запада. Поэтому ссылки на то, что законы о выборах в странах СНГ не в полной мере соответствуют общепризнанным нормам проведения демократических выборов, – а отдельные такие заявления есть, – мягко говоря, несостоятельны и некорректны.

Уважаемые коллеги, по-прежнему существует озабоченность двойными стандартами в оценках ОБСЕ в выборной сфере, отсутствием точных юридических критериев демократических выборов в этой организации, что позволяет вести наблюдение, прежде всего представителям БДИПЧ ОБСЕ, по весьма расплывчатым правилам. Нам говорят, что отличия в оценках выборов это не так уж и плохо, это вполне нормальные рабочие моменты. С этим можно было бы согласиться, но при одном условии: подходы к наблюдению за выборами должны быть едиными и базироваться они должны на единых международных стандартах, но ни в коем случае не иметь политическую подоплёку. Мы не раз предлагали и сейчас настойчиво предлагаем нашим западным партнёрам выработать в рамках ОБСЕ единые подходы к мониторингу выборов, без них движение вперёд вряд ли возможно. Однако встречных шагов мы в этом плане не видим.

Завершая своё выступление, хотел бы ещё раз особо подчеркнуть, что мы исходим из того, что международные обязательства в области защиты избирательных прав граждан и международного наблюдения должны быть максимально конкретными и однозначными, не допускающими их двусмысленной трактовки. При этом главной целью миссии наблюдателей от Содружества является обеспечение условий свободного, независимого выбора гражданами своего будущего.

Нами, всеми, кто здесь представлен, когда мы организовываем и проводим наблюдение, прежде всего, движет желание обеспечить стабильность в развитии государства. И здесь мы неукоснительно руководствуемся следующими принципами:

- выводы миссии должны основываться на национальном законодательстве, документах Содружества, которые касаются избирательной системы;
- наблюдательная миссия должна воздерживаться от противопоставления себя официальным властям страны пребывания; представители миссии не должны допускать действия, которые могут нарушать законы страны пребывания, не должны вмешиваться во внутренние дела государства;
- итоговое заявление миссии должно быть коллегиальным;
- государство, проводящее выборы, должно быть ознакомлено с выявленными недостатками.

Только с таких позиций и с позиций невмешательства во внутренние дела государства мы можем претендовать на роль объективного независимого эксперта-наблюдателя, что и будет способствовать распространению и укреплению демократических избирательных стандартов.

Уважаемые коллеги, мы находимся на гостеприимной земле Азербайджана, где чуть

более двух месяцев назад завершилась избирательная кампания по выборам Президента Азербайджанской Республики. Выборы прошли спокойно, организовано, на очень высоком уровне. Хочется поздравить ещё раз азербайджанский народ, который поддержал курс на стабильность, прогресс и дальнейшее динамичное развитие. Ещё раз хочу выразить признательность за организацию этого очень важного и нужного мероприятия и поблагодарить организаторов, пожелать всем успехов в работе.

**Председатель Комитета Милли Меджлиса
Азербайджанской Республики по правовой политике
и государственному строительству А. М. ГУСЕЙНЛИ**



Уважаемые дамы и господа! Уважаемые коллеги!

Для меня честь – выступить с докладом перед столь профессиональной аудиторией. Хочу отметить, что проведение данного международного семинара в Азербайджане является важным событием для законодателей и исполнителей Избирательного кодекса. Это своего рода анализ десятилетнего пути, а также нового Избирательного кодекса Азербайджанской Республики. Я в своём докладе постараюсь остановиться на тех важных, иногда спорных, интересных моментах, которые связаны с нашей избирательной системой.

Уважаемые коллеги, все мы, конечно, разделяем ту мысль, что важной формой выражения воли народа являются демократические и свободные выборы. Справедливые и прозрачные выборы – это триумф прав человека. С этой точки зрения одна из основных задач любого демократического общества состоит в организации и проведении

справедливых и прозрачных выборов, усовершенствовании законодательной базы в соответствии с международными стандартами.

Как и в других странах СНГ, принятая в 1995 г. Конституция Азербайджанской Республики определила основы демократической избирательной системы. На основе Конституции были приняты специальные законы, которые регламентировали президентские, парламентские выборы и выборы в муниципалитеты до принятия в 2003 г. единого Избирательного кодекса.

Итак, целью принятия Избирательного кодекса было: во-первых, создание единого базового документа, единой концепции в области всех видов выборов; и второе – создание профессиональной администрации по организации и проведению выборов. С момента принятия и до сегодняшнего дня в Избирательный кодекс 16 раз вносились изменения и дополнения. В целом в Избирательном кодексе было изменено 250 статей, из Кодекса было исключено более чем 30 статей и добавлено около 20.

Причина столь частых изменений и дополнений этого документа состоит в том, что Избирательный кодекс изменялся вместе с развитием демократического общества Азербайджана.

Одной из важных норм в Избирательном кодексе являлось формирование избирательных комиссий. Согласно Избирательному кодексу избирательная комиссия формируется из представителей партии большинства в парламенте, партии меньшинства и независимых депутатов. Этот момент бурно обсуждался в ходе принятия Избирательного кодекса. И до недавнего времени наши оппоненты, как из парламентской и внепарламентской оппозиции, так и из международных организаций, поднимали вопрос о другом, политическом паритете формирования комиссий. Они не понимали или не хотели понимать, что избирательные комиссии не политический орган, а независимая избирательная администрация.

Хотелось бы также вкратце остановиться и на конституционной реформе 2009 г., в отношении статьи 101 Конституции Азербайджанской Республики. Данная реформа также была предметом бурных политических обсуждений, и не только в нашей стране, но и за ее пределами. Новая редакция этой статьи сняла ограничение на избрание одного лица Президентом более двух раз.

Известно, что в теории эта модель получила название американской, так как именно в США в 1947 г. путём принятия 22-й поправки к Конституции это право было ограничено. До этого выдающийся политик Франклин Рузвельт избирался Президентом четырежды. Тогда между республиканцами и демократами сложилась конфликтная ситуация. Так как республиканцы не имели авторитетного кандидата, они внесли, имея большинство в

Конгрессе, эту поправку. Она вступила в силу в 1951 году. Интересно, что до сих пор два штата Соединённых Штатов Америки ещё не ратифицировали эту поправку.

Хочу напомнить, что данное ограничение было принято не во всех странах. Также хотелось бы отметить, что в парламентских республиках, таких, как Германия, Италия, на избрание главной политической фигуры, премьер-министра, не предусмотрено ограничение. Ни какой-либо международно-правовой документ, ни международная практика не дают основания оценивать это ограничение как важный элемент демократии. Например, в начале 2000-х годов во Франции такое ограничение на избрание Президента было снято. Но мы же не можем охарактеризовать этот период французской истории как недемократичный.

Правовой комитет парламента Азербайджана, который в 2009 г. предложил внести изменение в Конституцию о снятии ограничения на избрание Президента, руководствовался нижеследующими аргументами.

Во-первых, такое ограничение не только ограничивает право избираемого, то есть кандидата в Президенты, который может сохранять народное доверие и по истечении второго срока, но и в не меньшей степени ограничивает права избирателей, права граждан.

Во-вторых, ограничение права на переизбрание Президента прямым голосованием является ограничением суверенного права волеизъявления народа.

И, в-третьих, по сути, в демократическом обществе граждане должны иметь право поддержать и отстранить законным путём любого политика и в любое время.

По моему глубокому убеждению, мы создали наилучший опыт стабильно развивающейся демократии в регионе.

Теперь о некоторых важных изменениях Избирательного кодекса, которые были внесены за этот период.

На основе Распоряжения Президента об утверждении Национальной программы действий по повышению эффективности защиты прав и свобод человека в Азербайджанской Республике, подписанного в 2011 г., было построено более ста новых зданий для окружных избирательных комиссий. Часть зданий окружных избирательных комиссий была отремонтирована. Именно этот фактор, точнее, оснащение окружных избирательных комиссий новыми зданиями, оборудованием, отвечающим современным стандартам, постоянное обучение членов комиссии, дал нам возможность сократить срок организации выборов. Таким образом, срок избирательной кампании в Азербайджане теперь снизился до 60 дней. Приблизительно такие же сроки, иногда даже меньшие, предусмотрены и в других демократических странах с учётом их географии и численности населения.

Важным принципом демократических выборов в современном мире является прозрачность избирательного процесса. Это и проведение exit-poll на выборах, маркировка пальцев бесцветными чернилами, установка веб-камер и так далее. Следует отметить, что не все элементы обеспечения прозрачности выборов воспринимались в первые годы нашим обществом положительно, например, маркировка пальцев. Народ Азербайджана, воплощающий в себе лучшие традиции доверия и честности кавказцев и народов Востока, не совсем положительно отреагировал на такое нововведение. Но ради сохранения конструктивных отношений с международными организациями мы восприняли это нововведение. Другие изменения, которые предусматривали выдачу табличек наблюдателям, введение нормы об указании в списке избирателей полных адресных данных граждан, отмену порядка вкладывания избирательных бюллетеней в конверты были полностью поддержаны парламентариями.

Принятие дополнений в Административно-процессуальный кодекс Азербайджанской Республики, предусматривающих рассмотрение поступивших исковых заявлений по делам о защите избирательных прав судом апелляционной инстанции, также сократило сроки рассмотрения и принятия решений.

Таким образом, основой демократической избирательной системы Азербайджанской Республики в первую очередь являются прозрачные, доступные всем сторонам избирательного процесса механизмы, которые законодательно закреплены в Избирательном кодексе. Эти механизмы совершенствовались законодателями и укреплялись избирательной практикой. Правильность пути, пройденного в течение 10 лет после принятия нового Избирательного кодекса, была еще раз доказана в ходе организации и проведения последних президентских выборов в Азербайджане, которые были охарактеризованы основными международными парламентскими миссиями как свободные, справедливые и демократические.

**Заместитель Председателя Комитета Совета Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации по
конституционному законодательству, правовым и судебным
вопросам, развитию гражданского общества Р. У. ГАТТАРОВ**



Уважаемые коллеги!

Недавно Россия отмечала 20-летие Конституции. Принятая в 1993 году Конституция закрепила демократический принцип формирования исполнительных и представительных органов государственной власти. Источником этой власти является народ России, поэтому именно избирательное законодательство должно обеспечивать такой правовой механизм, который бы в полной мере отражал волю граждан в отношении государственного курса и управления.

Страна развивается, меняются условия жизни, международная обстановка. То же самое касается и избирательного законодательства. Меняясь в ходе исторического развития, оно должно надежно защищать право граждан на волеизъявление и поддерживать демократическую сущность государства.

В последние годы избирательное законодательство Российской Федерации развивалось достаточно активными темпами. Остановимся на нескольких, на мой взгляд, наиболее важных изменениях.

1. Было резко снижено требование к минимальному количеству членов партии для её регистрации. В апреле 2012 г. его уменьшили с 40 тысяч до 500 членов, что позволило своевременно поддержать гражданскую активность на этапе ее роста. Несколькими годами раньше, в 2009 г. было разрешено избираться в представительные органы местного самоуправления с 18 лет. Благодаря этим мерам был расширен круг участников политической жизни, появились дополнительные возможности для участия в политическом процессе.
2. В октябре 2011 г. до 5 % был снижен заградительный барьер на выборах депутатов Государственной Думы. Эта дополнительная мера позволит тем молодым партиям, которые действительно претендуют на отражение взглядов больших групп россиян, бороться за места в Думе с партиями-тяжеловесами. Полагаю, уже на следующих выборах в нижнюю палату могут пройти партии, которые ранее в ней представлены не были.
3. В мае 2012 г. были возвращены прямые выборы губернаторов. Значительное число глав 83 российских субъектов сегодня занимают свои посты на основе итогов прямого голосования. Это повышает их ответственность перед избирателями и, как следствие, качество государственного управления на региональном уровне.
4. Прямые выборы губернаторов способствовали большей открытости процедуры формирования Совета Федерации. Губернатор, принимая участие в выборах, по новым правилам должен обозначить три кандидатуры в члены Совета Федерации, одна из которых впоследствии будет утверждена. Так граждане будут теснее связаны с представителем региона на федеральном уровне.
5. 2 ноября 2013 г. в регионах была введена избираемость 75% депутатов регионального представительного органа по мажоритарному принципу. Это способствует достижению сразу трех целей:
 - кандидаты на выборах максимально персонифицированы;
 - воля избирателей проецируется на состав органа без искажений, возможных в случае использования пропорциональной системы;
 - обеспечивается более тесный контакт между каждым депутатом и его избирателями.

Полагаю, что важные законодательные инициативы должны в обязательном порядке

проходить несколько стадий общественного обсуждения до внесения в парламент. И избирательное законодательство, безусловно, относится к их числу. В России существует несколько площадок для таких обсуждений. Это и государственный портал regulation.gov.ru, куда федеральные органы власти в обязательном порядке помещают свои законопроекты, фонд «Региональная общественная инициатива», работающий с проектами, набравшими более 100 тысяч подписей граждан в Интернете. Портал Совета Федерации также предоставляет такую возможность.

В настоящее время активно обсуждается инициатива Председателя Совета Федерации Валентины Ивановны Матвиенко – возвращение в избирательные бюллетени графы «Против всех». Это позволит гражданам, не поддерживающим никого из представленных кандидатов на выборах любого уровня, тем не менее, воспользоваться своим конституционным правом голоса.

Отдельно хотелось бы остановиться еще на одной идее. Дело в том, что контакты избранного депутата и избирателей создают благоприятную почву для отзыва депутата. 25 октября 2013 г. в Общественной палате состоялись первичные слушания по совершенствованию механизма отзыва депутатов региональных и муниципальных парламентов. Очень вероятно, что вскоре такой механизм будет закреплён в федеральном законодательстве.

На мой взгляд, динамика изменений российского избирательного законодательства показывает, что избирательная система становится еще более открытой, отвечая политическим запросам развивающегося в России гражданского общества. Одновременно с этим ведется работа над укреплением контактов между гражданами и их представителями, избираемыми в представительные органы. Это мультистейкхолдерный процесс.

Председатель Комитета Милли Меджлиса Азербайджанской Республики по региональным вопросам А. Г. РАГИМЗАДЕ



Я согласен с утверждением, что характер и уровень выборов – это один из признаков демократичности государства, развития гражданского общества.

За пятнадцать последних лет в Азербайджане проделана огромная работа в этом направлении. Центральная избирательная комиссия, окружные и участковые комиссии укомплектованы грамотными, подготовленными людьми, с ними постоянно ведётся работа; укреплена материально-техническая база этих комиссий, они используют информационно-коммуникационные технологии. Прделана большая работа по организации выборов и свидетельство тому – последние выборы Президента Азербайджана Ильхама Алиева.

Безусловно, процесс совершенствования Избирательного кодекса, избирательного законодательства, безграничен, он будет продолжаться. Но, мне кажется, нельзя

ограничиваться только этим, надо ещё принять во внимание привлекательность избираемых органов. А привлекательность – это очень широкое понятие, она может быть достигнута разными путями. Я не буду говорить обо всех выборах, а хочу остановиться только на муниципальных выборах.

У нас трижды проводились очередные выборы, были промежуточные выборы. Что характерно, год от года интерес избирателей к этим выборам падает. И если в 1999 г., когда были проведены первые выборы, явка составляла 56,4% избирателей, то на последних выборах, которые состоялись в 2009 г., составила 35,4%. Это явно говорит о том, что авторитет этих выборных органов недостаточно высок. Я не могу сказать этого о президентских выборах, на которых всегда очень высокий уровень явки. И вы сами были свидетелями, – президентские выборы воспринимаются людьми как праздник, они семьями, с детьми, идут и голосуют, и явка превышает 76%.

Поэтому наряду с совершенствованием законодательной базы надо ещё очень много сделать для того, чтобы работа выборных органов была интересна гражданам, чтобы люди знали, зачем они идут голосовать и что им завтра ждать. Когда проводились первые муниципальные выборы, существовали какие-то иллюзии, но со временем люди стали ясно представлять, что такое муниципальное образование. И это представление, к сожалению, не способствовало активности людей.

В соответствии с законодательством муниципалитет могут организовать даже 3 – 5 избирателей, при условии, что у них есть земля, на которой они проживают. Таким образом, было образовано 2 750 муниципалитетов. Сократить число муниципалитетов законодательно или административным путём никак невозможно. Была проведена большая разъяснительная работа, и в 2009 г. многие мелкие муниципалитеты объединились. Сейчас функционирует 1 716 муниципалитетов, их число сократилось более чем на тысячу. Это сразу дало ряд преимуществ, и люди это заметили. Маленький муниципалитет не в состоянии сформировать нормальный бюджет, не может провести необходимую работу. По нашему законодательству муниципалитеты не находятся на содержании государства, им даны определённые льготы и полномочия, и в рамках этих полномочий они должны формировать свой бюджет. Сейчас идёт работа, преследующая цель улучшить деятельность муниципалитетов, главным образом, за счёт придания им дополнительных полномочий и функций, улучшения их материального обеспечения.

На уровне экспертных сообществ обсуждается вопрос о законодательном закреплении избрания председателя муниципалитета прямым голосованием. Конечно, задача довольно сложная, и этот вопрос обсуждается. И я думаю, с течением времени

здесь тоже будет найдено какое-то решение.

Я очень кратко высказал основную мысль, которую я хотел изложить вам. И я повторяю, мы должны не только совершенствовать избирательное законодательство, но и предпринимать меры, чтобы сделать выборные органы привлекательными для людей.



Тема моего выступления звучит как «Допустимость лишения избирательных прав лиц, осуждённых к лишению свободы».

Актуальность темы обуславливается тем, что наблюдается тенденция роста участия лиц с криминальным прошлым в избирательном процессе. Изучение этой проблемы показало, что в 2009 году из общего количества выдвинутых кандидатов, – а в России тогда в качестве кандидатов в депутаты выдвигалось 146 073 человека, – ранее привлекалось к уголовной ответственности 132 человека, что составляет 0,09% от общего количества, в том числе за совершение тяжких и особо тяжких преступлений – 22 человека. В 2010 г. из 203 652 человек, зарегистрированных в качестве кандидатов, 496, то есть 0,24%, имели когда-либо судимость, из них 55 – за совершение тяжких и особо тяжких преступлений. В 2011 году из 104 331 выдвинутого кандидата – 702, то есть 0,67% от общего количества,

привлекались к уголовной ответственности, в том числе 73 – за совершение тяжких и особо тяжких преступлений. То есть наблюдается тенденция к росту. Всего за 2009-2011 гг. в выборах участвовали 87 кандидатов, ранее судимых за тяжкие и особо тяжкие преступления. Всего выдвигалось 150 человек, но часть из них выпала из избирательной кампании.

Такая тенденция не могла не беспокоить руководство России – Президента, депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации. 1 июля 2012 г. был введён запрет для граждан, осуждённых когда-либо к лишению свободы за совершение тяжких и/или особо тяжких преступлений, быть избранными.

В 2012 г. из 131 452 человек, выдвинутых в качестве кандидатов, 469, то есть 0,36%, привлекалось к уголовной ответственности; число кандидатов, имеющих судимость за совершение тяжких и особо тяжких преступлений, составило 194, из них 162 кандидата, если бы не было запрета по указанному критерию, могли бы принимать участие в выборах на законных основаниях. По данным ЦИК России, преступления, за которые они были осуждены, относились к преступлениям против собственности, государственной власти, личности, здоровья и жизни, то есть тяжкие преступления.

8 сентября 2013 г., когда проходил единый день выборов, в них приняли участие 227 кандидатов, имевших судимость, из них за тяжкие преступления были судимы 150 кандидатов.

Должен сказать, что эта проблема возникла ещё в 1999 г., и вот в 2011 г. она обрела законодательное решение.

Следует отметить, что за 15 месяцев существования этой нормы улучшилась борьба с проникновением криминала во власть. Но вместе с тем те граждане, которым было отказано в регистрации в качестве кандидатов и которые не смогли принять участие в выборах, обратились в Конституционный Суд. В 2013 г. Конституционный Суд принял решение по данному вопросу. Решением Конституционного Суда признано, что такое ограничение пассивного избирательного права на всю жизнь не отвечает требованиям Конституции Российской Федерации, пропорциональности, справедливости и другим принципам, закреплённым в ней.

С учётом постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации подготовлен проект изменения федерального законодательства, в соответствии с которым лица, которые когда-либо были осуждены за тяжкие или особо тяжкие преступления, уже не лишаются пассивного избирательного права на всю жизнь. Предусматривается, что после отбывания наказания данные лица в течение 10 лет со дня снятия или погашения судимости не будут иметь право принимать участие в выборах; если же они были осуждены за тяжкие и особо тяжкие преступления – то в течение 15 лет со дня снятия или погашения судимости.

Следует отметить, что в большинстве стран мира лица, осужденные к лишению свободы, как правило, лишаются избирательного права. В данном вопросе есть два подхода. В одном случае они лишаются как пассивного, так и активного избирательного права. В другом случае осужденные лишаются только пассивного избирательного права. Россия применительно к этим категориям граждан использует подход, при котором они лишаются как пассивного, так и активного избирательного права, хотя по решению Европейского суда рекомендуется лишать только пассивного избирательного права.

Следует также подчеркнуть, что проблема заключается не только в том, что лица лишаются пассивного избирательного права, но и в практическом подходе к решению этой проблемы, в частности, если лица осуждены за тяжкие и особо тяжкие преступления. Российским законодательством предусмотрено, что к категории тяжких преступлений относятся те, за которые назначается наказание свыше пяти, но не более 10 лет лишения свободы. Особо тяжкими считаются те преступления, за совершение которых предусмотрено лишение свободы на срок свыше 10 лет или более суровое наказание, в том числе пожизненное заключение (хотя в российском законодательстве предусмотрена смертная казнь, но она не приводится в исполнение). Постановление Пленума Верховного Суда распространяется также на лиц, которые были признаны виновными в совершении тяжких преступлений, а при вынесении обвинительного приговора были осуждены условно. На мой взгляд, такой либеральный подход не совсем оправдан. Сегодня условное наказание назначается и за тяжкие преступления. Естественно, такая либерализация судопроизводства не делает чести судам. И, соответственно, после снятия судимости и отбытия испытательного срока эти лица считаются не имеющими судимости, и могут принимать участие в выборах, то есть, по сути, приобретают пассивное избирательное право.

Самое интересное заключается в том, что ещё в 1999 г., когда я работал в Дагестане в качестве председателя избирательной комиссии, только-только поднимался вопрос о борьбе с проникновением криминала во власть. Тогда ещё не было положения о том, что лица, идущие во власть, должны указывать в своей автобиографии наличие судимости, снятие или погашение её. Впоследствии появилась норма, что лица, которые идут во власть, в обязательном порядке должны указывать эти факты. Если они имеют судимость и не указали этого, то впоследствии, таким лицам могло быть отказано в регистрации; если же после того, как они зарегистрированы, было обнаружено, что у них есть судимость, их регистрация могла быть отменена. Сегодня такая практика уже достаточно хорошо отработана и кандидатами, и избирательными комиссиями.

Если взять ограничения по судимости, которые ставятся перед лицами, идущими во власть, то по российскому законодательству, кроме тех лиц, которые отбывают наказание в виде лишения свободы Федеральное законодательство также предусматривает ряд ограничений: для лиц, которые осуждены за экстремистские преступления, у которых

не снята или не погашена судимость, лиц, которые привлечены к административной ответственности, и у которых к моменту назначения выборов не истекли сроки давности привлечения к административной ответственности. Соответственно, законодательство развивается по пути, ограничения избирательных прав этих лиц.

Но интересно другое. После того, как стала действовать эта норма, в одной из республик лица, которые были осуждены когда-либо за тяжкие преступления, зная, что они не могут быть избраны, другим образом проникали во власть. Они назначались исполняющими обязанности, депутатский корпус избирался в муниципальные органы, и в последующем заключал с ними договор о том, что они будут руководителями администрации муниципального управления. То есть криминал очень активен, и предусмотренные ограничения, его не останавливают.

Изучая ограничения, которые существуют в Российской Федерации, я заметил следующее – есть девять категорий ограничений, которые связаны с препятствием участию в выборах и семь – с занятием различных должностей в исполнительных, судебных органах, органах прокуратуры. Но лица, у которых судимость даже снята и погашена, тем не менее не могут работать, например, в органах исполнительной и судебной власти, а для лиц, которые хотят избираться, такие ограничения снимаются. То есть с точки зрения Конституционного Суда гражданам, у которых судимость снята или погашена, не должно быть каких-либо препятствий.

Такая проблема актуальна для всех государств.

Есть государства, в которых граждане, когда-либо осуждавшиеся к лишению свободы, пожизненно лишаются права принимать участие в выборах. В частности, в ряде штатов Соединённых Штатов Америки независимо от категории преступления запрещается быть избранным либо избираться лицам, которые были осуждены за совершение преступлений. Есть государства, в которых ограничивают только пассивное избирательное право, а в некоторых государствах лишают и активного и пассивного избирательного права. В целом наблюдаются разные подходы, но я считаю, что граждане, которые были осуждены за тяжкие или особо тяжкие преступления не должны избираться, они должны быть лишены такого права. Но решение Конституционного Суда по данному вопросу иное.

Исполнительный директор общероссийской общественной организации «Российский общественный институт избирательного права» А. В. ИГНАТОВ



Одним из определяющих факторов развития избирательного законодательства государств – участников Содружества Независимых Государств, как и иных государств в современном мире, являются международные обязательства этих государств, международные избирательные стандарты, рекомендации авторитетных международных организаций, то, что называют лучшей практикой. Эти рекомендации должны быть основаны на принципах профессионализма, политической беспристрастности, невмешательства во внутренние дела государства, опираться на выявленные проблемы при проведении выборов, и быть адресованы государству с целью улучшения законодательства и практики. В рамках своих обязательств государства имеют возможность встраивать в национальные законодательства международные нормы с учётом конкретных национальных особенностей и исторического этапа в развитии соответствующего государства.

Дискуссия по поводу отзыва депутата показывает, что невозможно найти какое-то

единое решение для всех государств, каждая страна ищет такое решение самостоятельно, с учётом своих особенностей, но в рамках принятых международных обязательств.

Существующие сегодня основы международных обязательств в сфере демократических выборов были заложены во Всеобщей декларации прав человека, принятой в 1948 г. Организацией Объединённых Наций. Именно в ней было указано, что выборы должны проходить на основании принципа всеобщего равного избирательного права, при тайном голосовании, и отражать волю народа для формирования правительства.

В дальнейшем развитие международных стандартов выборов происходило на уровне региональных международных организаций, которые, как показывает практика, шли несколькими разными путями, в силу специфики их создания и функционирования.

ОБСЕ в Копенгагенском документе 1990 года достаточно подробно определила принципы демократических выборов. Этот документ был весьма актуальным и своевременным в период его принятия, однако в настоящее время всё более очевидной становится необходимость принятия более детального документа, поскольку в Копенгагенском документе принципы проведения выборов всего лишь перечислены, но, к сожалению, не раскрыты, не наполнены конкретным содержанием. Это позволяет говорить о неконкретности обязательств ОБСЕ, как показывает практика, появляется возможность применять двойные стандарты в ходе оценки исполнения этих обязательств при наблюдении за выборами, что было отмечено в тех претензиях к деятельности миссии БДИПЧ ОБСЕ, о которых говорил В. Г. Гаркун. Во многом они обусловлены именно неконкретностью обязательств. Прошедшие выборы Президента Азербайджана лишь ещё раз подтвердили проблемы, связанные с наблюдением со стороны ОБСЕ.

Несколько другим путём пошли государства, объединившиеся в Содружество Независимых Государств. В основу деятельности по формированию правовых стандартов в области организации выборов они положили Конвенцию о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ, подписанную в Кишинёве в 2002 г. Уникальность Конвенции заключается в том, что она является первым и на сегодняшний день единственным международно-правовым документом, имеющим юридически обязывающий характер, устанавливающим стандарты демократических выборов, обязательные для применения подписавшими ее государствами. Правовой статус Конвенции позволяет применять её не только на международном уровне, но и во внутригосударственных механизмах защиты прав человека, включая судебную защиту, что, безусловно, повышает эффективность международных гарантий защиты избирательных прав граждан в целом.

В Российской Федерации судебная практика свидетельствует о многочисленных фактах применения Конвенции судами при разрешении избирательных споров. Я думаю, что в

других государствах, ратифицировавших Конвенцию, также имеется подобная практика.

Интересен опыт Организации американских государств в развитии демократических выборов. В ней существует целый ряд документов, в том числе методика наблюдения за выборами, которые принимаются, в отличие от ОБСЕ, на уровне коллегиальных органов этой организации.

В этой связи нельзя не отметить достаточно успешную деятельность Содружества Независимых Государств, и в первую очередь Межпарламентской Ассамблеи СНГ, по развитию правовой базы выборов и наблюдения за ними. В рамках МПА СНГ принят целый ряд документов, среди которых «Рекомендации для международных наблюдателей от СНГ по наблюдению за выборами и референдумами» и «Рекомендации по совершенствованию законодательства государств – участников МПА СНГ в соответствии с международными избирательными стандартами». Готов, и в следующем году будет рассматриваться на сессии Межпарламентской Ассамблеи, проект подобных рекомендаций в отношении глав государств и муниципальных выборов. Существует Декларация МПА СНГ «О принципах международного наблюдения за выборами и референдумами в государствах – участниках Содружества Независимых Государств». Уникальность деятельности МПА СНГ заключается в том, что она использует принцип сочетания общих и детальных обязательств. При этом обязательства вырабатываются при активном участии как парламентов государств – участников, так и центральных избирательных органов, экспертного сообщества, что позволяет выработать взаимоприемлемые обязательства и стандарты и сделать их применимыми. Государства Содружества сами принимают участие в их разработке и определяют их содержание.

Говоря о гармонизации избирательного законодательства нельзя не отметить подготовленный в ходе украинского председательства в ОБСЕ в 2013 г. Обзор избирательного законодательства и практики применения в государствах – участниках ОБСЕ. Интересно, что в качестве объекта исследования и первичных документов для обзора законодательства было взято не само законодательство, а итоговые отчёты миссий БДИПЧ ОБСЕ с 2010 по 2012 г. Этим обусловлены многочисленные неточности и неполнота данного обзора. В некоторых государствах в этот период было несколько миссий, в некоторых только миссии в формате группы экспертов, в некоторых вообще выборов не проводилось, и это предопределило содержание отчёта. Обозначенные недостатки методики подготовки сказались и на том, что в обзор попали те проблемы, которые уже были решены в законодательстве самих государств. Приведу лишь два примера.

России в этом обзоре рекомендовалось размещать в интернете предварительные результаты выборов, что выглядит достаточно странным, поскольку уже существует многолетняя практика размещения на официальном сайте ЦИК России всех результатов выборов и итогов голосования, как в целом, так и по избирательным округам всех уровней.

Так же в обзоре ОБСЕ было указано, что в Азербайджане не в полной мере соблюдается принцип равного избирательного права, равенства при образовании избирательных округов. Напомню, что Избирательный кодекс Азербайджана предусматривает отклонение в 5% и 10% в исключительном случае. Для сравнения: в Германии нарезка округов меняется в том случае, если отклонение превышает 25%. При этом про Германию в данном обзоре ничего не сказано.

Отмечу, что в работе над этим обзором принимали участие всего три эксперта, что показывает уровень данного документа по сравнению с теми документами, которые тщательно выверяются в рамках МПА СНГ и Содружества в целом.

Как показывает практика, активное вовлечение представителей государств, широкое экспертное обсуждение документов, принимаемых в рамках Содружества, существенно повышает их эффективность и способствует выработке рекомендаций, которые будут активно использоваться в гармонизации законодательства в рамках международных стандартов.

Тематическое заседание «Практика применения избирательного законодательства на примере стран СНГ»

Член Комитета Жогорку Кенеша Кыргызской Республики по топливно-энергетическому комплексу и недропользованию Б. О. ШАРШЕЕВ



Уважаемые участники семинара!

Разрешите вас поприветствовать от имени парламента Кыргызской Республики и выразить признательность за возможность принять участие в семинаре, затрагивающем очень интересную и актуальную для всех наших государств тему.

Обмен опытом на межпарламентском уровне способствует развитию политического диалога, дополняет наше многообразие, укрепляет сотрудничество на благо и в интересах наших народов. Для Кыргызской Республики последовательное и целенаправленное развитие демократических общественных институтов, призванных обеспечить реальное

функционирование правового государства и соблюдение основных прав и свобод граждан является важным направлением государственной политики.

За последние годы наша страна предприняла серьезные шаги по стабилизации и улучшению социально-экономической ситуации, что позволило добиться политической стабильности и дало возможность проводить активную работу по совершенствованию законодательной базы в важных областях.

В настоящее время одним из ключевых вопросов выборной системы в Кыргызской Республике является вопрос формирования списка избирателей. Создание в стране точных списков избирателей было серьезной проблемой любых выборов, проходивших в стране, так как скорость обновления данных в Кыргызской Республике составляет в среднем один год, а это значит, что на момент использования данные о населении сильно устаревают, что создаёт возможность для фальсификации итогов голосования.

В этой связи формирование единой централизованной базы данных граждан, в том числе и избирателей, в Кыргызской Республике помогло бы решить многие проблемы, и не только в выборной сфере, но и в таких областях, как социальное обеспечение, налогообложение, здравоохранение. А во время выборов можно было бы забыть о таких явлениях, как неточные списки избирателей, «мертвые души», применение каруселей, вбросы бюллетеней и т.д.

Существует необходимость наладить в стране систему государственной регистрации граждан, которая должна стать одной из составляющих в реестре государственной регистрации организаций, транспорта и имущества. В этом случае ЦИК полностью освобождается от необходимости составлять списки избирателей. Центризбирком в ходе выборов будет пользоваться уже существующей централизованной базой.

Не менее важным является вопрос о партийных списках. На сегодняшний день в Кыргызской Республике избиратель голосует за партию, а список кандидатов в представительный орган в свою очередь составляется на основе внутрпартийного рейтинга и, к сожалению, не всегда соответствует предпочтениям избирателя. Примером этому являются последние выборы в парламент страны.

В этой связи обсуждается возможность применения в Кыргызской Республике преференциального голосования с целью наделения граждан правом оказывать предпочтение не только партиям, но и конкретным кандидатам. Такая система в различной модификации применяется, например, в Швейцарии, Австрии, Италии, Литве, Латвии.

Анализ существующей пропорциональной системы показал, что кандидаты располагаются в списках не произвольно, а в зависимости от положения в партии. Кроме того, выборы по общепартийным спискам дают большую власть партийным лидерам, что приводит к диктатуре внутри партии. Однако, учитывая реалии сегодняшнего дня, в том числе

трайбализм, родоплеменные связи традиционного кыргызского общества, оказывающие огромное влияние на органы государственного управления, существуют опасения, что предлагаемая модификация избирательной системы приведет к усилению регионализма и расколу страны. Обременительным обстоятельством в данном случае может стать процедура подсчета голосов избирателей, которая проходит в два этапа: на первом этапе определяется количество мандатов, распределяемых между выигравшими политическими партиями, на втором этапе – рейтинг кандидатов в списке.

Принимая во внимание данное обстоятельство, а также увеличение количества реальных избирателей в списках после совершенствования системы формирования списков избирателей, предлагается внедрить систему автоматизированного подсчета голосов, а также снизить количество избирателей на избирательных участках.

Необходимо четко определить, на основе каких принципов и посредством каких методов голоса избирателей должны быть преобразованы в соответствующие выборные мандаты, чтобы не возникало никаких спорных вопросов. Избирательный процесс не должен оставлять ощущения несправедливости, а совершенствование избирательной системы должно способствовать удовлетворению интересов граждан.

На первый взгляд может показаться, что система распределения мандатов не может и не должна оказывать существенное влияние на итоги выборов. Однако практика проведения выборов в нашей стране показывает, что это утверждение далеко от реальности. В процессе последних выборов мы пришли к выводу о том, что для Кыргызской Республики необходимо выработать свою систему распределения мандатов с учетом международного опыта.

10 октября 2010 г. выборы в парламент впервые прошли в соответствии с новой Конституцией Кыргызской Республики, одобренной на референдуме 27 июня 2010 года и предусматривающей парламентскую форму правления. Необходимо отметить, что выборы 2010 г. кардинально отличались от выборов 23 октября 2007 г. Небывалая прежде политическая конкуренция препятствовала сосредоточению административного ресурса в одних руках, что отчасти объясняет большую прозрачность выборного процесса. Крупные партии направили представителей практически на все избирательные участки. Таким образом, политические игроки контролировали друг друга. Мониторинг выявил определённые нарушения. Однако в целом по сравнению с прошлыми годами страна сделала решительный шаг вперед на пути к демократии. Международные и национальные наблюдатели в один голос заявили о значительном снижении степени использования административного ресурса.

То, что в избирательной системе Кыргызстана по-прежнему существуют проблемы, показали не только выборы в парламент, но и местные выборы.

Проблема участия политических партий в избирательном процессе поднималась в течение

последних 10 лет. Так, в 2005 г. парламентские выборы были проведены по мажоритарной системе, характерной чертой которой стала конфликтогенность избирательного процесса. Новый порядок формирования парламента послужил толчком к повышению активности политических партий, которые стали основным субъектом избирательного процесса.

Вопрос о легитимности проведения выборов и честности подсчета голосов является краеугольным камнем большинства избирательных кампаний, как в нашей стране, так и за рубежом. Строгому наблюдению подвергается ход подготовки к выборам, проведение и особенно результаты всенародного голосования. В этом случае очень важна объективная, непредвзятая оценка наблюдателей, как местных, так и международных.

Анализ прошедших выборов выявил ряд вопросов, касающихся института наблюдателей.

Высоко оценивая значение наблюдения со стороны международных организаций и посольств зарубежных государств, хотелось бы обратить внимание на то, что грань между наблюдением за ходом избирательного процесса и контролем, и даже ревизией очень тонка и иногда нарушается наблюдателями, которые выступают в качестве надзорных органов. Важно, чтобы в ходе выборов международные наблюдатели и наблюдатели от иностранных государств соблюдали нейтральную позицию, поскольку выборы, избирательный процесс – это внутреннее дело государства, осуществляемое в соответствии с национальным законодательством.

Другой важный для Кыргызстана вопрос – это тенденция к апелляции к международным организациям, которые в свою очередь оказывают моральную и финансовую поддержку неправительственному сектору в период избирательного процесса и нередко подменяют собой судебные органы, что вносит конфликтность в избирательный процесс.

Таких проблем в период выборов было очень много. И, относясь с полным пониманием к институту наблюдения и поддерживая его, хотелось бы отметить, что международные организации должны выступать исключительно с позиций непредвзятых и принципиальных наблюдателей, но никак не участников процесса формирования органов власти, ведь избирательный процесс – это в первую очередь политический процесс в суверенном государстве, в котором основным носителем власти является народ. Тем не менее, необходимо сконцентрировать свое внимание на исправлении имеющихся недостатков выборного законодательства для того чтобы обеспечить свободные выборы на всех уровнях, гарантируя справедливую конкурентную борьбу для всех участников этих демократических процессов.

В завершение своего выступления хочу ещё раз поблагодарить организаторов семинара за предоставленную возможность широкого публичного обсуждения перспективных организационных и правовых форм сотрудничества между нашими государствами в сфере развития выборного законодательства.

**Советник отдела обобщения конституционной практики
Конституционного Суда Российской Федерации,
эксперт МИМРД МПА СНГ,
доктор юридических наук, профессор А. С. КАРЦОВ**



Я ещё раз хочу поприветствовать участников конференции, пожелать им плодотворной и результативной работы.

Действительно, лишь там, где выборы и референдумы позволяют осуществить субъективные избирательные права во всей их полноте, только там эти институты ведут к демократическому формированию органов публичной власти. Причём демократическому не номинально, а подлинно.

И в своём выступлении я хочу остановиться на сравнительно недавних решениях Конституционного Суда Российской Федерации, которые, с одной стороны, были посвящены оценке конституционности избирательного законодательства, а с другой стороны, были вызваны имевшими место электоральными спорами. И, таким образом, эти решения, которые я хочу предложить вашему вниманию, с одной стороны, соотносили избирательное

законодательство с базовыми конституционными положениями, а с другой стороны, способствовали законному разрешению конкретных электоральных споров.

Прежде всего, в этой связи хочу пояснить, что в Российской Федерации используется следующая модель участия Конституционного Суда в регулировании избирательных процессов. Орган конституционного правосудия рассматривает вопросы конституционности нормативно-правовых актов, относящихся к избирательному законодательству. Однако непосредственно, – я именно это подчеркиваю, – непосредственно избирательные споры в рамках конституционного судопроизводства не разрешаются. Но вместе с тем косвенно любое решение Конституционного Суда содержит указание, каким именно образом должны быть разрешены конкретные дела сторон электоральных споров.

Первый пример, который мне кажется очень показательным, особенно в связи с содержанием дискуссии на предшествующем заседании, сводится к следующему. Конституционный Суд признал недопустимыми выборы исключительно по партийным спискам. Правда, масштаб действия этого решения относился к малым поселениям. Согласно решению Суда выборы исключительно по партийным спискам нарушают право граждан быть избранными в органы власти, поскольку ставят его в зависимость от принадлежности к партии и, в конечном счёте, от доброй воли, от тех или иных мотивов партийной бюрократии. Тем самым была признана неконституционной норма Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», позволяющая администрациям регионов навязывать муниципалитетам единую избирательную систему и тем самым отнимавшая у них право самим решать, как проводить выборы. Между тем, при незначительном числе депутатов муниципальных образований с малочисленным населением проведение выборов по пропорциональной системе, как это вытекает из решения Суда, может привести к результату, недостоверно отражающему волю избирателей, и, таким образом, такой результат ставит под сомнение легитимность выборного органа. Таким образом, наделение партий как субъектов исключительно федерального значения статусом единственных коллективных участников избирательного процесса в целом противоречит самой сути местного самоуправления и делает его иллюзорным. Своим решением Конституционный Суд подтвердил право местных сообществ самим решать, как им проводить выборы: по пропорциональной, мажоритарной или смешанной системе.

При этом Суд возложил на законодателя установление чётких границ применения пропорциональной избирательной системы в регионах. Причём, что очень важно, прежде всего, федеральный законодатель (хотя в решении предусмотрена и возможность наделения соответствующими дискреционными полномочиями и регионального законодателя) должен закрепить в законе, какие критерии позволяют отнести те или иные населённые пункты к малым, и также закрепить метод распределения депутатских мандатов, соблюдение которого обеспечивает достоверность результатов.

Ещё раз хочу подчеркнуть, что, несмотря на то, что это решение относилось к местному самоуправлению, тем не менее, общие методологические посылки, посредством которых Конституционный Суд проанализировал сравнительную применимость пропорциональной системы, могут быть распространены и на выборы в более широких масштабах, в том числе и на уровне Федерации в целом.

Второй пример. Решением Конституционного Суда была признана неконституционной практика заочного голосования в избирательных комиссиях. Между тем, на момент вынесения решения эта практика была распространена в ряде субъектов Федерации, что подтверждается регламентами избирательных комиссий, в частности, регламентами избирательных комиссий Москвы и Волгоградской области. Члену комиссии, при наличии уважительной причины, было разрешено письменно выразить своё отношение к проектам решений, лично не присутствуя на заседании. В других регионах допускались виртуальные заседания, то есть решения принимались методом опроса – по телефону или электронной почте – членов избиркома. И на момент разбирательства в Конституционном Суде заочные голосования были прямо запрещены регламентами лишь двух избиркомов.

Конституционный Суд указал, невзирая на предшествующую практику судов общей юрисдикции, которые признавали правомерность заочного голосования и виртуальных заседаний, что закон действительно не содержит прямого запрета на использование заочной формы голосования, однако закон никак не предоставляет члену избиркома возможность отсутствовать на заседаниях без уважительной причины – раз и возможность делегирования своих полномочий – два. И, таким образом, Конституционный Суд сформулировал очень важную правовую позицию: голосование, не основанное на личном участии в заседании избирательной комиссии, искажает правовую природу коллегиального органа публичной власти и одновременно ведёт к нарушению принципа открытости в его работе.

В этом решении также любопытно, что Суд широко аргументировал своё решение не только средствами анализа конституционных требований, но и с помощью ссылок и развёрнутой интерпретации международных документов, в частности, международных избирательных стандартов, рекомендаций Венецианской комиссии, решений Европейского суда по правам человека.

Ещё одна примечательная особенность этого решения заключается в том, что оно было вынесено не в форме постановления, а в форме так называемого отказного определения, то есть Суд не обнаружил дефектов в оспоренной норме, но признал неконституционной правоприменительную практику, то есть тем самым осуществил конституционную интерпретацию оспоренной нормы, в соответствии с которой была приведена впоследствии и практика избирательных комиссий.

Третий пример представляется мне также важным в контексте нашего обсуждения, в контексте анализа того, каким образом органы конституционного правосудия воздействуют на электоральное законодательство и правоприменение.

Пример касается признания Конституционным Судом неправомерности имевшейся на тот момент у партий возможности исключать кандидатов из списков по своему усмотрению. С момента принятия этого во всех отношениях важного решения участвующие в выборах партии утратили возможность произвольно перетасовывать списки своих кандидатов, подчас весьма кардинально, как свидетельствует опыт, после регистрации списков кандидатов от данных партий. Согласно заявленной Судом правовой позиции с момента регистрации этих списков у кандидатов возникают юридически значимые связи с избирателями. Поэтому для того чтобы снять кандидата с предвыборной дистанции, партии необходимо основываться на конкретных действиях кандидата или его бездействии, но в любом случае на деяниях кандидата, которые можно признать несовместимыми с интересами партии. Иными словами, партия, обосновывая снятие кандидата, исключение его из списка, прошедшего регистрацию, должна аргументировать, что данный кандидат совершил антипартийное деяние. Отсутствие соответствующей аргументации означает, что исключение носит дискриминационный характер и в силу общих положений и Конституции, а также международных документов о правах человека, участником которых является Российская Федерация, не может быть допустимо. При этом Конституционный Суд обязал суды общей юрисдикции в случае возникновения споров проверять обоснованность подобных партийных решений в целях исключения подобных немотивированных решений.

Отметим здесь, что представитель верхней палаты российского парламента, которая являлась одной из сторон судебного разбирательства, отстаивал в судебном заседании иную точку зрения. Согласно этой точке зрения решение партии об исключении из списка кандидата к правовой ответственности не имеет отношения, а является сугубо партийной, если говорить в более общем ключе, сугубо политической мерой. Конституционный Суд ответил в своём решении и на такого рода трактовку исключения кандидата из партийного списка, указав, что кроме ответственности кандидатов перед партией должна существовать и ответственность партии перед кандидатами, препятствующая ей манипулировать на выборах составом списков, и что, соответственно, взаимная ответственность, корреспондирующая отношения ответственность, носит не только политический, но и правовой характер.

Четвёртый пример, который тоже мне кажется весьма примечательным. Конституционный Суд, отказавшись ввести запрет на применение региональными парламентами метода распределения мандатов в пользу победившей партии, таким образом, ответил на весьма болезненный вопрос российской электоральной практики о пределах применения так называемого метода подсчётов мандатов Имперiale.

Метод Империяле – довольно редкий метод в мировой электоральной практике, преимущественно он использовался в своё время в Бельгии. Он позволяет перераспределять мандаты в пользу именно победившей партии с тем, что за каждым из таких распределённых мандатов, по существу, стоит существенно меньшее количество голосов, чем за мандатами, полученными оппозиционными партиями.

И в этом отношении до решения Конституционного Суда существовала весьма разноречивая практика на уровне региональных парламентов, также существовали противоречия в решениях судов общей юрисдикции. Конституционный Суд внёс окончательную ясность касательно пределов применения этого метода.

Пятый пример касается непосредственно Санкт-Петербурга. Конституционный Суд, рассмотрев порядок проверки подписей избирателей в поддержку кандидатов на муниципальных выборах, указал, что заключения привлечённых избирательными комиссиями экспертов не могут служить основанием дисквалификации подписей избирателей.

До этого широко применялась дисквалификация подписей на основании сугубо заключений экспертов, притом, что сами избиратели настаивали на аутентичности своих подписей, и готовы были это подтвердить и в судебном заседании с соблюдением надлежащей процедуры. Тем не менее, подписи исключались исключительно на основании заключений экспертов и, соответственно, устранялись правовые основания для регистрации конкретных кандидатов.

Суд подтвердил, что заключения привлечённых избирательными комиссиями экспертов могут служить основанием лишь для решения избирательной комиссии. При этом решение избирательной комиссии о признании подписей избирателей недействительными или недостоверными должно приниматься с учётом всех имеющихся обстоятельств. Кроме того, Суд подтвердил, что закон допускает повторную проверку судом подписных листов и никакие доказательства, в том числе заключения экспертов, не имеют для суда заранее установленной силы. Благодаря этому решению сложный вопрос, связанный с применением муниципального права в Санкт-Петербурге, был снят.

И, наконец, шестой пример, относящийся к весне 2013 г. Конституционный Суд, рассмотрев обращение Уполномоченного по правам человека Российской Федерации, признал возможность обжалования рядовыми избирателями, то есть не кандидатами и не представителями партий, итогов голосования на своём избирательном участке. Между тем, до принятия этого решения, положения Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и отчасти избирательного законодательства позволяли судам общей юрисдикции отказываться от рассмотрения обращений избирателей, в которых по мотивам имевших место, по утверждению избирателей, фальсификаций, оспаривались результаты

выборов, даже на том участке, где заявители принимали участие в выборах, реализуя активное избирательное право. В решении Конституционного Суда было признано, что подобный подход ставит под сомнение конституционную ценность свободных выборов и легитимность избранного должностного лица или же коллегиального органа власти.

Согласно заявленной Конституционным Судом позиции законный и подлежащий судебной защите интерес, присутствующий у каждого избирателя, отнюдь не заканчивается опусканием бюллетеня в урну, но распространяется и на надлежащее подведение итогов выборов. Соответственно, на Верховный Суд Российской Федерации, а также на нижестоящие суды, которые ранее отказывались принимать обращения заявителей о фальсификации на конкретных избирательных участках результатов выборов (в том числе думских 2011 г. и президентских 2012 г.), возложена обязанность их рассмотреть.

Очевидно, что с точки зрения общего доктринального толкования решения Конституционного Суда суды должны также рассмотреть не только жалобы поименованных в решении заявителей, но также пересмотреть на основании вновь открывшихся обстоятельств и другие дела. При этом истекший годичный срок обжалования, в силу опять же применения общих принципов права и прежде всего принципа правовой определённости, должен быть продлён.

Кроме того, законодателю предписано уточнить порядок обжалования действий избиркомов, связанных с подсчётом голосов. Это решение также призвано активизировать деятельность Федерального Собрания в данном направлении и ввести ее в законные рамки.

Важно, что Конституционный Суд в силу своих полномочий может либо общим образом указать на обязанность, возлагаемую решением на законодателя, либо предельно конкретизировать ту последовательность действий, которые предстоит совершить депутатам Государственной Думы, членам Совета Федерации и т.д. И это решение как раз отличается особой детализацией. Конституционный Суд указал, что законодатель должен установить такие условия обжалования, которые не должны фактически парализовать возможность обжалования, и указал, в чём конкретно эти условия должны быть выражены.

В целом, подводя итоги сказанному, хочу обратить внимание, что принятие рассмотренных выше решений, и прежде всего их исполнение, не только способствует трактовке в духе Конституции соответствующих законоположений, но и защищает субъективные права избирателей, то есть реализует главную цель, на которую направлено и избирательное право, и электоральное правоприменение.



Уважаемые участники семинара!

Казахстанская делегация приветствует коллег и благодарит азербайджанскую сторону за проявленное гостеприимство и руководство МПА СНГ за предоставленную возможность выступить на таком высоком уровне.

Казахстанская делегация имеет честь сообщить Вам, уважаемые коллеги, о том, что наша страна, Республика Казахстан, именно сегодня, 16 декабря, отмечает день своей государственной независимости.

Мой доклад называется «Гармонизация подходов к международному наблюдению за выборами и референдумами: роль международных организаций».

Как известно, за выборами в странах СНГ, в том числе в Казахстане, в последние

годы наблюдали представители целого ряда международных организаций: Содружества Независимых Государств, Межпарламентской Ассамблеи СНГ, Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, Европейского Союза, Совета Европы, Шанхайской организации сотрудничества, Парламентской Ассамблеи тюркоязычных стран. У ОБСЕ, СНГ, МПА СНГ есть миссии, состоящие из группы долгосрочных наблюдателей и большой группы (по несколько сотен человек) краткосрочных наблюдателей. В ШОС и ТюркПА долгосрочных наблюдателей нет. Наверное, и в этих международных организациях в составе их миссий следует создавать группы долгосрочных наблюдателей за выборами.

Мое выступление посвящено гармонизации подходов международных организаций к наблюдению за выборами и референдумами. Думается, есть смысл сопоставить правовые акты, нормативные документы, определяющие статус международных наблюдателей и наблюдателей международных организаций, такие как Свод правил поведения международных наблюдателей по наблюдению за выборами, принятый под эгидой ООН, Декларация МПА СНГ «О принципах международного наблюдения за выборами и референдумами в государствах – участниках Содружества Независимых Государств», Рекомендации для международных наблюдателей от СНГ по наблюдению за выборами и референдумами, Руководство по наблюдению за выборами БДИПЧ ОБСЕ, Положение о миссии наблюдателей от ШОС на президентских и/или парламентских выборах.

В результате проведенного аналитического сравнения данных документов выяснилось, что все они в той или иной мере затрагивают 22 аспекта международного наблюдения за выборами. Каждый из этих документов в отдельности содержит по 10-11 аспектов. Все эти документы в ряде случаев регулируют наблюдение примерно одинаково, а в других случаях – по-разному. Хочу представить четыре аспекта наблюдения, которые являются общими во всех пяти документах: 1) уважение Конституции и законов страны; 2) беспристрастное наблюдение за выборами; 3) обеспечение точного и профессионального наблюдения за выборами; 4) исключение выступлений в СМИ до официального оглашения позиции миссии наблюдателей соответствующей международной организации.

Следует обратить внимание и на другие достаточно важные аспекты наблюдения, но регулируемые только одним из пяти указанных документов.

Только в Декларации МПА СНГ «О принципах международного наблюдения за выборами и референдумами в государствах – участниках Содружества Независимых Государств» определена обязанность международного наблюдателя уважать принцип государственного суверенитета страны. Другие международные организации не уделяют внимания этому аспекту. В документе БДИПЧ ОБСЕ такое положение отсутствует, и в этой связи существует опасность нарушения суверенитета государства. Если какая-либо часть избирателей выражает недовольство результатами выборов, то не исключается вмешательство

международных наблюдателей во внутренние дела страны, что является нарушением этого принципа. Такой вариант развития событий мы наблюдали в виде выступлений официальных представителей ряда соседних государств во время недавнего так называемого «евромайдана» в Украине. Необходимо поставить вопрос о том, чтобы обязательство не нарушать принципы суверенитета страны и не вмешиваться в ее внутренние дела было записано в Кодексе наблюдателей БДИПЧ ОБСЕ и других упомянутых документах.

Только в Декларации МПА СНГ содержится положение о том, что в общей оценке выборов миссией международных наблюдателей не должно быть политической составляющей, политических оценок. Можно рекомендовать всем другим международным организациям включить это положение в документы, регулирующие деятельность международных наблюдателей.

В Кодексе БДИПЧ ОБСЕ указано, что наблюдатель должен «основывать свои замечания на личных наблюдениях и доказательствах». В Рекомендациях для международных наблюдателей от СНГ по наблюдению за выборами и референдумами также сказано, что наблюдение должно быть построено «на доказательствах, поддающихся проверке». Это существенное дополнение, было бы желательно внести во все рассматриваемые нами документы.

Как известно, Миссии БДИПЧ ОБСЕ оценивают выборы в странах СНГ – членах ОБСЕ достаточно жестко. Мне приходилось наблюдать изнутри деятельность данной организации в качестве личного представителя Председателя ОБСЕ в 2010 году в период председательства Республики Казахстан. Мне, в частности, приходилось говорить главе миссии БДИПЧ ОБСЕ о необходимости более объективного и разностороннего подхода к оценке выборов в Таджикистане. Я говорил руководителю миссии БДИПЧ ОБСЕ о том, что следует более полно показывать достижения страны и уже затем говорить о недостатках избирательной кампании. Я убеждал его, что фокусирование внимания только на недостатках не способствует совершенствованию электоральных процедур и может вызвать разочарование в ОБСЕ, в ее ценностях.

Известно, что миссии наблюдателей от западноевропейских организаций по-разному оценивают выборы, особенно в государствах – участниках СНГ. К примеру, миссия Совета Европы в последние годы давала в целом положительные оценки парламентским, президентским выборам последних лет в Казахстане в противовес Миссии БДИПЧ ОБСЕ. В 2010 году в ходе обсуждения итогов парламентских выборов в Азербайджане представители БДИПЧ ОБСЕ и Совета Европы сошлись в жестком споре. Причем наблюдатели от БДИПЧ ОБСЕ не представили веских аргументов в защиту своей точки зрения. Я был на стороне наблюдателей от Совета Европы. В итоге текст заключения и в целом оценка этих выборов были смягчены.

К примеру, у БДИПЧ ОБСЕ есть такое повторяющееся замечание – визуально в ящике для голосования замечен незаконный вброс бюллетеней. Мы говорим своим наблюдателям, чтобы они ни в коем случае не указывали в своих отчетах подобные голословные обвинительные утверждения. Напарнику в таких случаях нужно говорить, что если есть подозрение на вброс, необходимо прийти именно на этот участок вечером за час до подсчета бюллетеней (голосов) и убедиться в этом незаконном вбросе и только после этого указывать это в своих отчетах как замечание.

Как нам решить вопросы гармонизации подходов к международному наблюдению за выборами и референдумами? Что касается Миссий по наблюдению за выборами СНГ, МПА СНГ, ШОС, ТюркПА, их подходы в целом гармонизированы. Проблема заключается в том, как гармонизировать подходы данных организаций с подходами БДИПЧ ОБСЕ.

На ежегодных конференциях ОБСЕ по человеческому измерению представителям стран СНГ следует отстаивать свои позиции по всем аспектам прав человека, в том числе по вопросам, касающимся избирательного права.

Наши представители в Парламентской Ассамблее ОБСЕ могли бы многое сделать в предстоящие годы для защиты основополагающих интересов стран СНГ. Было бы целесообразно создать нечто вроде фракции стран СНГ и совместными усилиями обеспечивать положительный электоральный имидж стран Содружества. Здесь будут прислушиваться к словам наших парламентариев, хотя бы потому что между Парламентской Ассамблеей ОБСЕ и БДИПЧ ОБСЕ сложились отношения соперничества именно в вопросах оценки выборов. Значит, нам нужно посылать в ПА ОБСЕ наиболее активных депутатов парламентов стран СНГ, способных представить веские контраргументы против отдельных положений, содержащихся в отчетах миссий БДИПЧ ОБСЕ и других европейских организаций.

Делу гармонизации подходов к наблюдению за выборами могло бы способствовать наше более полное представительство в миссиях БДИПЧ ОБСЕ. Мы у себя в Казахстане, перед отправкой своих 225 представителей в состав миссий БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами в течение 2005-2013 годов, а это чаще всего выборы в странах СНГ, настраивали их на то, чтобы они были предельно объективны, и не поддавались давлению со стороны своих коллег из других стран. При таком подходе оценки в отчетах миссий БДИПЧ ОБСЕ могли бы стать более сбалансированными и в силу этого более объективными.

Как все мы знаем, деятельность БДИПЧ ОБСЕ лежит в основе всей системы международного наблюдения. Миссии европейских организаций содействуют БДИПЧ ОБСЕ в этом вопросе и часто их предварительные заявления и отчеты представляются в объединенном виде. Но не всегда. Тут надо иметь в виду, что между БДИПЧ ОБСЕ и Советом Европы по вопросам оценок выборов в странах СНГ часто возникают разногласия,

дискуссии порой идут в очень жестком формате. Думается, есть смысл странам СНГ поставить перед собой задачу войти в Совет Европы в качестве наблюдателя, а затем члена организации. Тем самым, мы могли бы рассчитывать на большую объективность в оценке выборов в странах Содружества со стороны этой международной организации. Это стало бы еще одним шагом на пути гармонизации подходов к международному наблюдению за выборами.

Почему бы не попробовать поставить перед собой задачу, чтобы на посту директора БДИПЧ ОБСЕ уже в ближайшей перспективе был представитель, скажем, Российской Федерации или Азербайджана, или другой страны СНГ? Ведь ОБСЕ – это организация не только западных стран, это и наша организация.

Думается, есть смысл попробовать использовать азиатский фактор: ведь практически половина стран СНГ находится в Азии, а Россия расположилась и в Европе и в Азии. Мы могли бы усилить потенциал СВМДА – азиатского аналога ОБСЕ. Под эгидой Южной Кореи недавно была воссоздана Всемирная ассоциация избирательных органов, при которой было бы можно создавать свои миссии наблюдателей и тем самым обеспечивать своим выборам не меньший международный вес и международную авторитетность.

Тем самым мы могли бы сбалансировать отношение западных стран в вопросах оценок наших выборов, побудить их к более взвешенному подходу в оценках выборов в странах СНГ. Это также способствовало бы гармонизации подходов к международному наблюдению за выборами.

В заключение хотелось бы выразить надежду, что сегодняшняя дискуссия в какой-то степени будет способствовать организации и проведению в государствах Содружества выборов, которые в наибольшей степени будут свободны от недостатков. В конечном счете, выборы в странах СНГ проводятся не ради ОБСЕ или Европейского Союза, или Совета Европы, а для блага и процветания наших народов.

Заместитель Председателя Центральной избирательной комиссии Республики Молдова Ш. УРЫТУ



От имени делегации Республики Молдова я также приветствую участников семинара и желаю им успешной работы.

Я не буду утверждать, что в Молдове всё нормально с избирательным процессом, хотя закон соблюдается, и мы многое сделали для того, чтобы избирательный процесс соответствовал Избирательному кодексу и Конституции. В то же время сама система не обеспечивает того, чтобы на выборах выдвигались и побеждали те, кто этого больше заслуживает.

В Молдове функционирует пропорциональная избирательная система, основанная на партийных списках. Помимо партийных могут выдвигаться и независимые кандидаты, однако законодательством предусмотрено, что независимый кандидат должен набрать 2% голосов. При наличии 101 места в парламенте проходной барьер должен составлять 0,99%.

То есть независимый кандидат изначально ставится в худшие условия, по сравнению с тем, который баллотируется по партийному списку.

Наши наблюдения показывают, что демократические принципы в партиях оставляет желать лучшего. Следует отметить что во многих странах, например для президента, существует ограничение полномочий в два срока, то председатель партии может занимать эту должность пожизненно.

При отсутствии внутрипартийной демократии сама партийная система исчерпала себя и не отвечает современным требованиям. Может быть нужна другая система, но на сегодняшний день ничего лучше не придумано.

Партийная система в Республике Молдова содержит механизм, который уничтожает ее. Когда слабые партии создают коалицию, то сильная партия оказывается в оппозиции и препятствует любой инициативе, которую эта коалиция выдвинет. Благодаря преемственности или, может быть, избирательной системе, в Азербайджане пришёл к власти человек, который действительно эффективно управляет страной. Но остается вопрос будет ли работать данная система, когда не будет этого человека, а у власти будет другой.

Пропорциональная партийная система, имеет ряд недостатков. За 20 с лишним лет её применения в Молдове ещё не был избран ни один независимый кандидат. Таким образом, фактически, нарушается право кандидата избираться не по партийному списку. То есть кандидат обязательно должен быть партийным, чтобы пройти в парламент и участвовать в управлении государством. Такая проблема существует во многих государствах.

Предлагалось применить мажоритарную систему, но практика других стран, где эта система применяется, свидетельствует о том что она тоже не работает. Депутат избранный по мажоритарной системе становится манипулируемым из-за того, что вынужден искать ресурсы чтобы показать в своем округе что его не зря избрали. В обмен на предоставление ресурсов от депутата требуют голосовать за нужные решения или вступать во фракцию и он теряет независимость. Эта система действует в Молдове на уровне местных властей и примаров, которые избираются как независимые, а потом вступают в партии – их принуждают.

В связи с этим представляется, что преимущественнее была бы приоритетная, или более точно – преференционная система. Может быть, в больших странах она не будет эффективной, но в маленьких, таких как Литва, Хорватия, Норвегия, мне кажется, эта система чуть-чуть лучше, чем другие, она позволяет несколько усилить демократию внутри партии. Например, в Хорватии и Норвегии приоритетно, по списку избирают одного человека, а в Литве – пять. Таким образом, в парламент попадают люди, которые находятся во второй части списка. Надо признать, что чаще всего по партийным спискам в начале проходят

кандидаты, которые обладают значительными финансовыми ресурсами. Нельзя отрицать что партия нуждается в деньгах, в экономической поддержке, но она так же нуждается и в тех, кого поддерживает народ. И мне кажется будет лучше когда будет использоваться смешанная система, но с преференциями.

Система, которая применяется в настоящее время в Молдове, не позволяет обеспечить гендерный баланс. Мы формируем и обучаем работе на выборах комиссии нижестоящих уровней. Они формируются только по случаю выборов. При создании этих структур мы требуем от партий, которые выдвигают кандидатуры в комиссии, чтобы они выдвигали равное количество женщин и мужчин, или по крайней мере не меньше 40% кандидатов одного пола. Минимальное соотношение составляет 40 к 60-ти. Мы надеемся, что таким образом, мы сможем обеспечить определенный баланс при условии, что Центральная избирательная комиссия может дополнить эти органы своими кандидатурами из резервного списка в том случае, если партии не представляют необходимое число кандидатур.

Система, которая сейчас применяется в Молдове, позволяет участвовать в выборах гражданам из Приднестровья – региона, который не контролируется конституционными властями. Там не разрешают участвовать в голосовании, когда выборы проходят в Молдове. При пропорциональной системе избиратели из Приднестровья, которые имеют право голосовать, могут отдать свои голоса на других участках. Таким образом, получается, что пока эта система предпочтительна для Молдовы.

Исполнительный директор автономной некоммерческой организации «Институт общественной электоральной дипломатии» С. В. БОЛЬШАКОВ



Прежде всего, я хочу поблагодарить организаторов семинара за предоставленную мне возможность выступить на столь представительном международном форуме в Баку, одном из красивейших городов мира, где собрались специалисты в области проведения выборов.

Тема моего выступления – «Общественная электоральная дипломатия: содержание, участники, перспективы развития».

Я представляю общественность, гражданское общество в РФ, в частности, Автономную некоммерческую организацию «Институт общественной электоральной дипломатии» и хотел бы, в связи с этим, сказать несколько слов по существу этого понятия – общественная электоральная дипломатия.

Дипломатия, как известно, является одним из способов реализации внешней политики

государства. Классическая государственная дипломатия осуществляется в форме официальной деятельности глав государств, правительств и профессиональных дипломатов. Но в современном мире, в период глобальной информатизации и демократизации жизни общества, международное взаимодействие в значительной степени переместилось в сферу общественных отношений. Именно по этой причине наряду с классической дипломатией все большее значение приобретают и другие виды дипломатии, реализуемые институтами гражданского общества, среди которых исследователи выделяют публичную, парламентскую, гражданскую, церковную, а также общественную дипломатию.

Публичная дипломатия предполагает активный международный информационный обмен не только на уровне государственных органов, различных ведомств, но также и на уровне учреждений, общественных организаций, отдельных граждан.

Участниками мероприятий публичной дипломатии, таким образом, являются не только профессиональные дипломаты, но и другие лица: депутаты, сенаторы, представители региональных органов власти и управления, учреждения и деятели культуры, средства массовой информации, спортивные клубы и отдельные выдающиеся спортсмены, различного рода общественные организации, представляющие гражданское общество страны и т.д. При этом направленность публичной дипломатии на различные виды аудиторий предполагает наличие различных видов публичной дипломатии, в том числе публичной электоральной дипломатии.

В качестве актуального примера публичной электоральной дипломатии можно назвать парламентскую электоральную дипломатию, успешно осуществляемую по линии Межпарламентской Ассамблеи СНГ. Иначе говоря, в рамках Содружества Независимых Государств наблюдение за выборами фактически оформилось в самостоятельную отрасль – публичную электоральную дипломатию.

Важно подчеркнуть, что понятие «публичная дипломатия» несколько шире понятия «общественная дипломатия», которая является только одной из её составных частей.

Общественная дипломатия вмещает в себя всю многообразную деятельность по взаимодействию с гражданским обществом зарубежных стран, дает уникальные возможности для расширения международных общественных связей между государствами.

Деятельность представителей гражданского общества в статусе международных наблюдателей на выборах может быть квалифицирована как общественная электоральная дипломатия – разновидность публичной электоральной дипломатии.

Таким образом, общественная электоральная дипломатия – это регламентируемая нормами национального и международного права, направленная на улучшение межгосударственных отношений, развитие дружбы, взаимопонимания и сотрудничества

между народами деятельность представителей гражданского общества в качестве иностранных (международных) наблюдателей на выборах за рубежом.

Современные требования к международному наблюдателю-общественнику весьма высоки. Он должен обладать определенными познаниями в области международного права, избирательного права, избирательных технологий, в политологии, социологии, должен иметь опыт участия в избирательных кампаниях, уметь оперативно осваивать особенности законодательства принимающей стороны, учитывать местные политические, экономические, конфессиональные реалии и так далее. Это означает, что представителей общественных организаций, гражданского общества, необходимо в обязательном порядке обучать, специально готовить к деятельности в качестве международных наблюдателей на выборах.

Эту задачу и решает Институт общественной электоральной дипломатии. Главной целью нашей работы является реализация актуальной идеи расширения участия представителей гражданского общества в международном наблюдении на выборах, прежде всего в государствах СНГ.

С этой целью формируется резерв наблюдателей от российских неправительственных организаций, которые по специально разработанным для них учебным планам получают необходимые знания для того, чтобы квалифицированно работать в качестве международных наблюдателей в конкретной стране. В 2013 г. участники реализуемой Институту программы подготовки международных наблюдателей-общественников изучали информационные материалы по тематике, связанной с деятельностью МПА СНГ, избирательным правом, избирательным процессом, международным наблюдением на выборах. При этом значительное внимание было уделено изучению Рекомендаций для международных наблюдателей от Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами и референдумами, Избирательного кодекса Республики Армения, Закона Азербайджанской Республики «О выборах Президента Азербайджанской Республики», Конституционного закона Республики Таджикистан «О выборах Президента Республики Таджикистан», Закона Туркменистана «О выборах депутатов Меджлиса Туркменистана». Хотя далеко не все участники этой программы смогли принять непосредственное участие в наблюдении за выборами в перечисленных государствах в 2013 г., они удовлетворены тем, что получили возможность повысить свою квалификацию в качестве международных наблюдателей. Аналогичную программу подготовки международных наблюдателей-общественников, разработанную с учетом проводимых в государствах, расположенных на территории бывшего СССР избирательных кампаний, мы намерены осуществить и в 2014 г.

Представители ряда неправительственных организаций России, авторитетные правозащитники проявляют большой интерес также к непосредственному участию

в работе Миссии наблюдателей от СНГ. В кадровом резерве, созданном Институту общественной электоральной дипломатии, имеется достаточное количество таких людей, уже имеющих опыт наблюдения за выборами, в том числе и международный опыт. Если наши усилия по материальному обеспечению участия представителей гражданского общества в мероприятиях электоральной дипломатии увенчаются успехом, можно было бы предложить в рамках Миссии СНГ формировать два эшелона наблюдателей: первый – из числа наблюдателей от государственных органов, второй – из представителей неправительственных организаций. Это позволило бы, по нашему мнению, более эффективно работать не только с представителями и сторонниками действующей власти, но и с теми общественными кругами, которые причисляют себя к оппозиции.

**Заместитель начальника управления
по общественным связям Центральной избирательной
комиссии Российской Федерации В. И. ЛЫСЕНКО**



Добрый день!

Тема моего доклада: «Международные избирательные стандарты, демократические выборы в Европе и СНГ: практика и перспективы».

Свободные выборы являются одним из основных инструментов демократии и обеспечения народного представительства в управлении страной.

Наряду с несомненными достижениями в электоральной сфере в государствах – участниках ОБСЕ, обеспечивающими участие граждан в выборах, повышение доверия к их результатам, электоральная практика имеет ряд проблем, игнорирование которых может привести к нарушению свободного характера выборов и волеизъявления избирателей.

Первое. Ряд демократических принципов, институтов и избирательных процедур превращается на практике в свою противоположность, обеспечивая политические интересы кандидатов, но никак не избирателей. Одним из проявлений этого является косвенный запрет на доступ к выборам, реализации избирательного права.

Второе. Принцип неравенства участников выборов все настойчивее подменяет принцип равенства и это является угрозой свободным демократическим выборам.

Третье. В ряде государств законодательство о выборах и политических партиях не регулирует вопросы финансирования их участия в выборах, в том числе финансирования ими своей предвыборной агитации; не устанавливает предельных размеров расходов на финансирование предвыборной агитации. Такой подход также является неприемлемым. Влияние больших денег на выборы и волеизъявление избирателей под лозунгом финансовой свободы и свободы слова – одна из негативных черт модели выборов, настойчиво продвигаемой отдельными политическими игроками в качестве прогрессивной.

В течение второй половины XX в. государствами – членами различных международных организаций было принято, подписано или ратифицировано более 30 международных правовых документов, в той или иной мере регулирующих вопросы проведения свободных выборов, обеспечения и защиты, в том числе судебной, избирательных прав и свобод человека и гражданина, иных участников избирательного процесса.

После распада Советского Союза и образования Содружества Независимых Государств важной задачей нового межгосударственного образования явилось обеспечение прав и основных свобод человека в государствах Содружества в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, положениями Устава и иных документов Содружества Независимых Государств. Одним из таких документов является Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, подписанная 7 октября 2002 г. в Кишиневе первоначально главами семи из 12 государств – участников Содружества.

Уникальность Конвенции заключается в том, что впервые в мировой практике была проведена кодификация стандартов демократических выборов в рамках нового межгосударственного образования – Содружества Независимых Государств – и их закрепление в формате международно-правового акта – конвенции, носящей обязательный характер. Это было особенно важно для государств Содружества, формирующих национальные избирательные системы и правоприменительную практику на основе универсальной концепции и модели правового регулирования демократических прав и свобод человека и гражданина, учета национальных особенностей и перспектив межгосударственной интеграции.

В Конвенции кодифицированы и содержательно развиты такие системообразующие стандарты организации современного избирательного процесса, как демократические, периодические, обязательные, свободные, подлинные, справедливые, конкурентные, открытые и гласные выборы, проводимые на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании; обеспечение судебной защиты избирательных прав и свобод всех участников выборов; осуществление общественного и международного наблюдения за выборами. В Конвенции впервые даны развернутые определения избирательных стандартов, в том числе с учетом их законодательного оформления в национальном избирательном законодательстве государств – участников СНГ, и механизмов их реализации.

Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств впервые в международной практике в полном объеме, системно, распространяется на выборы всех видов и уровней органов государственной власти и местного самоуправления – национальные, региональные и муниципальные, а также в иные органы народного (национального) представительства. Так, в статье 1 Конвенции закреплено право гражданина избирать и быть избранным в органы государственной власти, органы местного самоуправления, в иные органы народного (национального) представительства. В статье 19 закреплено обязательство государств стремиться к созданию системы правовых, организационных и информационных гарантий обеспечения избирательных прав и свобод граждан при подготовке и проведении выборов, предпринимать необходимые законодательные меры чтобы обеспечивать женщинам справедливые и реальные возможности реализации права избирать и быть избранными как лично, так и в составе политических партий (коалиций), а также создавать дополнительные гарантии и условия для участия в выборах лицам с физическими отклонениями (инвалидам и др.). Данные положения позволяют обеспечивать системное развитие избирательных прав и свобод человека и гражданина, проводить работу по демократизации избирательного процесса на пространстве Содружества.

Конвенция содержит ряд положений, обеспечивающих эффективную реализацию принципа открытости и гласности выборов с целью повышения уровня доверия к итогам голосования и результатам выборов, избранным кандидатам.

Немаловажными являются обязательства обеспечивать принятие мер, гарантирующих беспристрастность в освещении избирательной кампании средствами массовой информации, в том числе в сети Интернет, невозможность устанавливать юридические или административные барьеры для доступа к средствам массовой информации для политических партий и кандидатов, внедрять новые информационные технологии, обеспечивающие открытый характер выборов, повышающие степень доверия избирателей к итогам голосования и результатам выборов.

В целях обеспечения осознанного выбора со стороны избирателей государства обязуются на основе Конвенции обеспечивать условия для ознакомления и обучения граждан и иных участников избирательной кампании избирательным процедурам и правилам, повышения профессиональной квалификации организаторов выборов.

Важным элементом Конвенции являются положения о создании системы независимых беспристрастных избирательных органов, организующих проведение выборов в соответствии с законодательством и международными обязательствами государства, положениями Конвенции. В статье 11 указано, что статус, компетенция и полномочия избирательных органов, осуществляющих подготовку и проведение выборов, обеспечение и защиту избирательных прав и свобод граждан и контроль за их соблюдением, должны быть установлены конституцией либо законодательными актами.

В Конвенции закреплены положения, касающиеся организации международного наблюдения за выборами с учетом практики его проведения международными организациями. В статье 15 Конвенции сформулированы положения, закрепляющие статус международных наблюдателей. В целом, впервые в международно-правовом документе конкретизирован статус международных наблюдателей, определены их полномочия, гарантии, в том числе судебные, содействующие выполнению ими своих функциональных обязанностей. Так, международные наблюдатели имеют право на доступ ко всем документам (не затрагивающим интересы национальной безопасности), регулирующим избирательный процесс, получение от избирательных органов необходимой информации и копий избирательных документов; на свободное посещение всех избирательных участков и помещений для голосования, в том числе в день проведения голосования; на наблюдение за ходом голосования, подсчетом голосов и установлением результатов голосования в условиях, обеспечивающих обзорность процедуры подсчета бюллетеней; на публичное изложение своего мнения о подготовке и проведении выборов после окончания голосования. При этом международные наблюдатели должны выполнять свои функции, руководствуясь принципами политической нейтральности, беспристрастности, не вмешиваться в избирательный процесс и основывать все свои заключения на наблюдении и фактическом материале.

Положения Конвенции послужили основой для организации работы Миссии международных наблюдателей от Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами, и для принятия документов о порядке деятельности иностранных наблюдателей при проведении выборов. 26 марта 2004 года решением Совета министров иностранных дел СНГ было утверждено Положение о Миссии наблюдателей от СНГ на президентских и парламентских выборах, а также референдумах в государствах – участниках Содружества Независимых Государств. В Положении определен порядок формирования, состав, принципы деятельности, права и обязанности членов миссии. Представители России в составе Миссии наблюдателей от Содружества Независимых Государств принимали участие

в международном наблюдении за выборами во многих странах СНГ. В свою очередь на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва ЦИК России аккредитовала 163 наблюдателя от Миссии наблюдателей от СНГ. На выборах Президента Российской Федерации в 2012 г. работала Миссия наблюдателей от СНГ в составе 231 человека. Такие же представительные миссии работали в России и ранее.

В определенной степени ряд положений Конвенции был воспринят и другими международными организациями в процессе разработки и принятия ими документов, регулирующих, в частности, статус международных наблюдателей, их полномочия, вопросы организации и проведения международного наблюдения за выборами, механизм взаимодействия с национальными государственными органами, политическими партиями, избирательными органами, а также национальными наблюдателями. Речь идет, например, о Декларации принципов международного наблюдения за выборами от 27 октября 2005 г., разработанной в структурах ООН, о Положении о Миссии наблюдателей от Шанхайской организации сотрудничества на президентских и/или парламентских выборах, а также референдумах, утвержденном решением Совета министров иностранных дел государств – членов Шанхайской организации сотрудничества № 8 от 15 мая 2006 г., о Резолюции 1771 (2010) и Рекомендации 1945 (2010) Парламентской Ассамблеи Совета Европы о международно признанном статусе наблюдателей за выборами.

Новый импульс организации международного наблюдения за выборами и референдумами в государствах Содружества был придан решением Совета глав государств Содружества Независимых Государств «О повышении роли Миссии наблюдателей от СНГ на президентских и парламентских выборах, а также референдумах в государствах – участниках Содружества Независимых Государств» от 20 декабря 2011 г., в котором отмечается что участие наблюдателей от СНГ повышает доверие к избирательному процессу. Для этого Миссии, среди прочего, должны шире практиковать долгосрочное наблюдение, развивать гласность и открытость в работе, коллегиальный подход при выработке итоговых документов по результатам избирательных кампаний.

В ноябре 2008 г. была разработана и принята Декларация Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств «О принципах международного наблюдения за выборами и референдумами в государствах – участниках Содружества Независимых Государств». Декларация определила системообразующие принципы организации и осуществления международного наблюдения за общенациональными выборами и выборами иного уровня, референдумами в государствах – участниках Содружества Независимых Государств.

Основными концептуальными элементами Декларации являются положения о том,

что демократические выборы и референдумы могут проводиться в рамках различных избирательных систем и систем голосования, национальных законов при неукоснительном соблюдении принципа суверенного равенства государств – участников СНГ и их равенства по выполнению всех взятых на себя международных обязательств в рамках СНГ. Международное наблюдение за выборами и референдумами должно представлять собой беспристрастный и деполитизированный процесс, предусматривающий комплексное изучение условий, связанных с реализацией права человека и гражданина избирать и быть избранным, права на участие в референдуме, и направленный на оказание содействия государствам – участникам СНГ в улучшении их избирательных процессов.

Порядок выработки, принятия и опубликования предварительных заявлений и итоговых отчетов о международном наблюдении за выборами, референдумами должен определяться отдельным решением коллективных органов СНГ. Предварительное заявление и итоговый отчет миссии международного наблюдения за выборами, референдумами в государстве – участнике СНГ не должны содержать политических оценок, выводов, предложений и рекомендаций. Итоговый отчет миссии международного наблюдения за выборами, референдумами в государстве – участнике СНГ должен содержать развернутую оценку выполнения государством связанных с выборами, референдумами международных обязательств в рамках СНГ, и эта оценка формируется на основе отраженных в отчете достоверных фактических сведений всех членов миссии международных наблюдателей. При рассмотрении итогового отчета государству, принимавшему миссию международного наблюдения, должна быть предоставлена возможность публичного комментирования содержания итогового отчета в том же формате, как и представление доклада об итоговом отчете. По требованию государства, проводившего выборы, референдумы, в итоговом отчете должны быть учтены либо включены в него в качестве приложений пояснения (разъяснения, комментарии и др.) официальных представителей государства, проводившего выборы, референдум.

Принятие Декларации, органически дополняющей своим рекомендательным содержанием Конвенцию, позволяет придать качественно новый импульс организации и проведению международного наблюдения за выборами и референдумами в государствах Содружества. Сам факт ее принятия Межпарламентской Ассамблеей – коллективным парламентским органом Содружества Независимых Государств, в очередной раз подтвердил приверженность государств Содружества принципиально иной, в отличие от ОБСЕ, правовой основе организации и проведения международного наблюдения за выборами и референдумами, проводимыми в странах Содружества. Принятие Декларации означает завершение длительного периода правового нигилизма в области мониторингового процесса, когда в 90-х годах прошлого столетия государства – участники ОБСЕ взяли на себя обязательства приглашать на свои выборы международных наблюдателей, а принципов проведения подобного наблюдения не выработали.

Член Санкт-Петербургской избирательной комиссии Н. В. ШУБИНА

Конвенция создала прочное политико-правовое основание для дальнейшего развития модельного законодательства. На основе системы международно-правовых актов Содружества были разработаны и приняты модельные законы о местном референдуме, а 23 ноября 2012 г. – модельный закон «О национальном референдуме», в которых нашел свое отражение богатый национальный опыт государств Содружества. В рамках МПА СНГ продолжается работа по созданию комплексной базы модельного и рекомендательного регулирования избирательных процессов в государствах – участниках СНГ. Подготовлены проекты модельного закона «О статусе выборного лица местного самоуправления», Рекомендаций по совершенствованию законодательства о выборах глав государств в странах СНГ, Рекомендаций об общих принципах организации и проведения муниципальных референдумов, выборов и голосований.

Все более результативно используют положения Конвенции национальные законодатели, судебные органы, разнообразные институты гражданского общества, избиратели. С учетом положений Конвенции, иных международных документов Содружества и на основе национальных конституций разработаны и приняты новые избирательные кодексы в Армении, Киргизии и Молдове, обновлено избирательное законодательство Казахстана и Таджикистана. Ряд положений Конвенции использован в избирательной практике Азербайджана и Беларуси. В целом придан новый динамичный, демократический импульс развитию избирательных процессов.

В Российской Федерации законодательство о выборах соответствует не только положениям Конституции, но и международным избирательным стандартам, в том числе положениям Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств. В рамках конституционного и общего судопроизводства положения Конвенции стали одним из основополагающих международно-правовых оснований для разрешения дел о защите избирательных прав и свобод граждан.

В целом Конвенция является одним из подтверждений стремления стран Содружества к дальнейшей демократизации избирательного процесса, созданию новой международной системы гарантий избирательных прав и свобод участников выборов, развитию международных избирательных стандартов. В настоящее время можно констатировать, что основанная на положениях Конституции Российской Федерации, принятой в ходе всенародного голосования 12 декабря 1993 г., российская избирательная система соответствует международным избирательным стандартам и в то же время обладает национальной самобытностью и потенциалом суверенного развития, в своей демократичности не уступает избирательным системам зарубежных стран, а в ряде случаев является пионером развития электоральных институтов, избирательных прав и свобод.



Добрый день, уважаемые коллеги!

Благодарю МПА СНГ за предоставленную возможность выступить на данном форуме от имени Санкт-Петербургской избирательной комиссии. Санкт-Петербург является субъектом Российской Федерации, городом федерального значения соответственно государственная власть и местное самоуправление имеют здесь свои особенности.

Очевидно, что развитие избирательного законодательства, и избирательного процесса, избирательных систем и норм, которые регулируют их применение, немыслимо без общения, встреч, всесторонних исследований и оценок экспертного сообщества. Это закономерно должно привести к созданию новой более совершенной законодательной базы.

Остановлюсь на вопросах, касающихся применения муниципальных избирательных систем. Я являюсь горячим сторонником местной демократии. В Санкт-Петербурге местное самоуправление функционирует уже 15 лет. В Москве и Петербурге существует равных между собой 111 муниципалитетов. У муниципальных советов в Санкт-Петербурге есть свой бюджет, органы представительной власти и местной администрации, территория и даже право законодательной инициативы в городском парламенте.

В ноябре 2012 г. в Санкт-Петербурге по инициативе нашей избирательной комиссии состоялась конференция «Муниципальные избирательные системы России и Европы: общее и особенное». Со времени проведения данной конференции появились новые вызовы, на которые необходимо отвечать.

В настоящее время выборы проводятся, в условиях возросшего числа политических партий, участвующих в электоральном процессе. Политическая конкуренция у «новорождённых» партий неизбежно выйдет и на местный уровень, а избиратели отдадут приоритет вопросам местного значения, а не программам и долгосрочным стратегиям партий. При этом не следует отрицать роль партий как важнейшего института гражданского общества в ходе муниципальных выборов.

В соответствии с новым законодательным установлением муниципальные депутаты участвуют в выборах губернатора, в качестве так называемого муниципального фильтра. Это стимулирует к борьбе за муниципальные мандаты.

В 2014 г. состоятся выборы депутатов муниципальных советов. В связи с этим возникнут вопросы о предпочтениях, о старейших политических партиях и реализации возможностей новых партий, например, при формировании составов участковых избирательных комиссий.

Сегодня в Санкт-Петербурге в системе избирательных комиссий работают в свыше 37 тыс. человек и 1800 комиссий (половину их состава) сформировали 17 политических партий. Необходимо организовать работу членов этих комиссий. Те, кто работает в избирательной системе, знает, насколько это непросто. Участковые избирательные комиссии действуют теперь на постоянной основе в течение пяти лет, появились новые требования к кадрам. Если обратиться к муниципальному законодательству, к Европейской хартии местного самоуправления, к статьям 3 и 12 Конституции Российской Федерации, то можно убедиться, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. И поэтому в Федеральном законе № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», указано, что является муниципальным органом. Таким образом, избирательные комиссии муниципального образования организуют и проводят избирательные комиссии муниципальных образований. Территориальные избирательные комиссии занимаются: внедрением ГАС «Выборы», правовым обучением избирателей, профессиональной

подготовкой организаторов выборов. В настоящее время это правовая коллизия. Возникает вопрос, каким образом организовать взаимодействие комиссий. Это возможно только если избирательные комиссии муниципальных образований примут решение о передаче своих полномочий. В Петербурге это практически невозможно, из-за достаточно высокой степени самостоятельности органов местного самоуправления.

В настоящее время важнейшей задачей является выбор адекватной отвечающей общим требованиям настоящего и будущего муниципальной избирательной системы. Эта система закреплена уставом муниципального образования. С точки зрения ЦИК России, следует обсудить целесообразность применения партийной пропорциональной избирательной системы на местном уровне. Необходимо решить стоит ли ее применять ради развития партий, хотя они и являются, по мнению многих учёных, важнейшим институтом гражданского общества. Депутат муниципального совета должен быть сосредоточен не на партийных задачах, а на решении социальных и бытовых проблем избирателей местного уровня.

Глава муниципального образования «Финляндский округ», – В. Ф. Беликов является одновременно заместителем руководителя делегации Российской Федерации в Конгрессе местных и региональных властей, и постоянно отслеживает эти процессы в составе нашей делегации. По его словам в Совете Европы около 30% исследований посвящено проблемам, связанным с выборами органов местного самоуправления и состоянием местной демократии в Европе.

В последних исследованиях и дискуссиях речь идёт о том, что принципы демократического избирательного права, имеют место в разных странах, воспринимаются по-разному, то есть, имеют место двойные стандарты. Так, например, в Финляндии, существует кооптация шведского населения на выборах. В итоге 5% шведов участвуют в выборах на всех уровнях, а избирательный процесс является двуязычным. А в таких странах Евросоюза как – Латвия и Эстония – 314 тыс. и 97 тыс. человек соответственно не являются гражданами и не участвуют в выборах даже на местном уровне, несмотря на то, что родились и прожили в этих странах всю жизнь. Я думаю, в целях позитивного развития демократических выборов необходимо дать соответствующую оценку этой ситуации.

Ещё одной серьёзной проблемой является низкая электоральная активность на муниципальных выборах. В Санкт-Петербурге – мегаполисе, с достаточно активным населением, явка на последних муниципальных выборах составила всего 18,2%. При этом в пригородных населённых пунктах Павловске, Пушкине, Петергофе явка доходила до 60%.

В больших городах четкое представление о местных выборах, местной власти ещё не сформировалось. Для этого формирования нужны время и системная разъяснительная работа. Недавно было проведено такое исследование – «Анализ коммуникативных связей органов

местного самоуправления с избирателями». С помощью Высшей школы журналистики и массовых коммуникаций Санкт-Петербургского государственного университета был проведен анализ сайтов, на наличие обратной связи, выработаны соответствующие рекомендации.

К примеру, в Великобритании много лет используется мажоритарная система относительного большинства. В 2011 г. был проведен референдум с целью введения новой избирательной системы для национальных выборов, который не увенчался успехом. Явка на муниципальные выборы в Великобритании составляет всего 35%. Партийные списки используются только на выборах в Европейский Парламент. И хотя многие считают систему выборов в стране устаревшей, выбор остается за гражданами.

На сегодняшний день важнейшей задачей является учет на основе исследований правоприменительной практики положений федерального законодательства и особенностей нашего региона, определение оптимальной модели избирательной системы на выборах совместно с муниципальными властями. Мы готовы к взаимодействию с коллегами из других регионов России, к изучению опыта формирования органов местной демократии.

Спасибо за внимание.

Член Комитета Мажилиса Парламента Республики Казахстан по законодательству и судебно-правовой реформе Ш. МЫРЗАХМЕТОВ



Уважаемые участники семинара!

Тема моего выступления: «Гармонизация подходов к международному наблюдению за выборами и референдумами: роль международных организаций».

Прежде всего, хотелось бы отметить, что выборы занимают, особое место в политической жизни государства. Их результат обязательно влияет на дальнейшее развитие страны, включая ее государственные и политические структуры, а также институты гражданского общества. В связи с этим особенное значение приобретает формирование качественного законодательства о выборах и референдумах, их организация и проведение, а также признание результатов голосования участниками избирательного процесса и международным сообществом.

Целью международного наблюдения за выборами и референдумами является обеспечение избирательного процесса в соответствии с общепринятыми международными стандартами в области защиты гражданских и политических прав человека и гражданина.

Международное наблюдение осуществляется в различных формах. Если сравнивать методики международного наблюдения ОБСЕ и СНГ, то следует отметить, что на сегодняшний день в рамках Содружества Независимых Государств разработана наиболее полная и развернутая правовая основа организации и проведения международного наблюдения не только за выборами, но и за референдумами.

Более того, стандарты демократических выборов, основные параметры организации международного наблюдения, статус международных наблюдателей впервые в мировой практике закреплены в обязательном международном документе – Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств от 7 октября 2002 года. Принципы организации международного наблюдения за выборами и референдумами также закреплены в Декларации Межпарламентской Ассамблеи СНГ «О принципах международного наблюдения за выборами и референдумами в государствах – участниках Содружества Независимых Государств» от 25 ноября 2008 года, в новой редакции Рекомендаций для международных наблюдателей от СНГ по наблюдению за выборами и референдумами от 16 мая 2011 года.

С начала 90-х годов XX века стал формироваться новый вид общественных и международных отношений, связанных с международным наблюдением за выборами и референдумами. Можно сказать, это новый институт международного публичного права.

Сравнивая выборы в различных государствах, при всем разнообразии организации электоральных процедур, можно прийти к выводу, что наблюдается тенденция к гармонизации в вопросах реализации избирательных прав и свобод.

Большинство государств мира проводят выборы по одинаковой схеме: избирательная система регламентируется в законодательном порядке, формируются независимые избирательные органы, проводится избирательная кампания с учетом национальных особенностей страны. После этого происходит голосование и установление результатов выборов.

К примеру, в Республике Казахстан право избирать и быть избранными в государственные органы и органы местного самоуправления, а также участвовать в республиканском референдуме пункт 2 статьи 33 Конституции предоставляет только гражданам Республики Казахстан.

В пункте 3 статьи 33 Конституции Республики Казахстан указано, кто из граждан

Республики и по каким причинам исключается из состава избирательного корпуса (недееспособные, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда).

С определенного времени на всех этапах избирательного процесса стали присутствовать международные наблюдатели. Правовые основы деятельности международных наблюдателей регулируются международными правовыми актами. Но применение данных актов осуществляется в рамках национального законодательства.

Так, согласно статье 20-2 Конституционного закона Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан», приглашения иностранным государствам и международным организациям участвовать в наблюдении за выборами в Республике Казахстан могут быть направлены Председателем Центральной избирательной комиссии, Министром иностранных дел Республики Казахстан. Приглашения направляются через Министерство иностранных дел Республики Казахстан.

В приглашении могут содержаться пожелания к численности и составу миссии, а также к обеспечению в миссии гендерного баланса, представительства стран.

Наблюдатели иностранных государств и международных организаций аккредитуются при Центральной избирательной комиссии по представлению Министерства иностранных дел Республики Казахстан.

Не аккредитуются лица, имеющие политические, экономические или другие интересы в Республике Казахстан либо аккредитация которых была ранее отозвана (отменена) за нарушение законодательства Республики Казахстан, иностранного государства или общепризнанных норм международного права, либо признанные виновными в совершении уголовного преступления, коррупционного правонарушения или незаконной деятельности в избирательный период за пять лет до подачи заявки на аккредитацию.

Срок аккредитации наблюдателей иностранных государств, международных организаций устанавливается Центральной избирательной комиссией.

Если в настоящее время демократия признается общепризнанной формой управления государством, а свободные выборы и референдумы ее гарантией, то новый институт международного наблюдения должен выступить инструментом гармонизации и синхронизации избирательных процессов в рамках общепринятых международных демократических стандартов организации и проведения выборов и референдумов.

Тематическое заседание «Демократические преобразования в Азербайджанской Республике: опыт реформирования и основные достижения»

Уполномоченный по правам человека
Азербайджанской Республики Э. Т. СУЛЕЙМАНОВА



Прежде всего, я благодарю вас за предоставленную возможность ознакомиться присутствующих с ситуацией в сфере защиты прав человека в Азербайджане.

Необходимо отметить, что в постсоветский период институт омбудсмента стал одним из ведущих демократических институтов стран – участниц СНГ.

Азербайджанская Республика является членом Совета Европы, присоединившись к Конвенции по защите прав человека и основных свобод. В 2001 г. был принят Конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека» (омбудсмене) Азербайджанской Республики. В Азербайджане функции омбудсмента заключаются в обеспечении и защите прав человека, нарушенных вследствие незаконных действий

государственных структур, муниципалитетов и лиц, занимающих высокие посты. В то же время это не узкоспециализированный институт, и в его функции входит комплексная защита политических гражданских, экономических, социальных и культурных прав. Институт омбудсмента в Азербайджане также выполняет функции превентивного механизма, направленного на предотвращение применения пыток, бесчеловечного и унижающего достоинство обращения. Ещё одна важная функция – защита прав людей с ограниченными возможностями здоровья.

Таким образом, в сферу деятельности омбудсмента входит защита политических прав и, как ее составная часть, конституционное избирательное право граждан. Конституция страны гласит, что каждый гражданин республики имеет право избирать и быть избранным, участвовать в референдумах. Омбудсмен в своей деятельности руководствуется не только Конституцией и Конвенцией о защите прав человека и основных свобод, но также стратегическими документами, регулирующими вопросы электорального права, защиты прав отдельных групп населения, совершенствования деятельности государственных структур в данной сфере, учебной, научно-аналитической, просветительской деятельности и сотрудничества с международными организациями.

Работа осуществляется по всей стране в тесном взаимодействии с государственными структурами, с гражданским обществом и средствами массовой информации. Страна может считаться демократической только в том случае, если ее граждане знают свои права и умеют их отстаивать, и когда государственные структуры ответственно относятся к выполнению своих обязанностей, обеспечивая защиту прав человека.

На президентских выборах 2013 года в Азербайджане омбудсмен осуществлял мониторинг на всех этапах избирательного процесса.

На этапе предшествующей выборам были организованы встречи с населением на всей территории страны, в 58-ми административных районах. Людям разъясняли их права, положения избирательного законодательства, правила участия в выборах.

На следующем этапе осуществлялся мониторинг состояния избирательных участков, проверялась их техническая оснащённость.

На разных стадиях выборов были обнаружены организационные и процедурные нарушения, которые потенциально могли сыграть негативную роль. Поэтому мы старались их устранить в как можно более короткие сроки, привлекая к работе государственные структуры.

Одна из проблем была связана с наличием необходимой документации. Каждый человек, придя на выборы, может получить избирательный бюллетень, только при наличии у него удостоверения личности. Оказалось, что удостоверения личности имеется далеко не

у всех и, кроме того, в 25, 39 и 50 лет необходимо менять это удостоверение, в противном случае оно становится не действительным. По указанию Министерства внутренних дел, которое с уважением отнеслось к нашему замечанию, его сотрудники, посещали самые отдалённые сёла и посёлки и обеспечивали людей соответствующими документами.

Наконец, на предыдущих выборах существовали так называемые удостоверения избирателя, создававшие значительные бюрократические помехи. На выборах 2013 г. удостоверения избирателя были полностью отменены.

Списки избирателей также нуждались в доработке. В настоящее время население страны очень мобильно, состав списков постоянно меняется в связи с трудовой миграцией, демобилизацией из армии и освобождением части населения из мест лишения свободы. За короткий временной промежуток вышло 10 актов амнистии и 55 актов помилования. Только по ходатайству омбудсмана помиловано более 400 человек. Такие процессы способствуют демократизации и гуманизации общества.

Имели место случаи, когда избиратели были занесены в списки дважды. Во избежание такой ситуации было принято решение о составлении дополнительных листов избирателей, что дало возможность гражданам в полной мере реализовать свои избирательные права.

С 16 сентября и по 8 октября каждому кандидату на пост Президента страны были предоставлены равные возможности в виде бесплатного эфирного времени. Выделялось время на общественном телевидении и радио для разъяснения избирателям предвыборных программ кандидатов. Это также свидетельствует о происходящих в стране процессах демократизации.

В день выборов был проведен мониторинг в 51 регионе страны. Избирателям были разъяснены распоряжения Президента от 11 мая 2005 г. и 25 октября 2005 г., вышедшие накануне очередных парламентских выборов. В этих документах однозначно указано, что если кто-либо из представителей органов власти или полиции проявит участие или попытается оказать влияние или давление на избирателя с тем, чтобы он проголосовал за определённую партию или кандидата, то такие сотрудники будут уволены со своих должностей. Действительно это положение было реализовано на практике, и даже главы исполнительной власти, допустившие нарушения, были отстранены от работы.

Таким образом, на всех этапах подготовки и проведения президентских выборов велось наблюдение с привлечением неправительственных организаций.

На многих избирательных участках результаты выборов совпали с результатами exit-poll, что также является положительным фактором.

В 2013 г. на президентских выборах присутствовало 40 тыс. наблюдателей,

1300 международных наблюдателей, 350 представителей ОБСЕ и 30 человек, участвовали в долгосрочном наблюдении за выборами. Наблюдатели от БДИПЧ ОБСЕ заявили, что ждут справедливых выборов, на что им был дан ответ, что от них также ожидают справедливого отчета о выборах на основании фактов.

Таким образом, выборы Президента Азербайджанской Республики 2013 года были оценены многими международными наблюдателями как свободные, открытые и демократичные, явившиеся ещё одним шагом на пути построения в Азербайджане демократического правового государства.

Хотелось бы выразить надежду, что сегодняшний семинар даст ещё один импульс к дальнейшему совершенствованию нашей деятельности в данной области с учётом накопленного опыта.

Благодарю за внимание.



Уважаемые коллеги!

Тема моего выступления: «Президентские выборы в Азербайджанской Республике в октябре 2013 года: итоги и оценки международных наблюдателей».

Выборы и референдумы, проводимые в Азербайджанской Республике, традиционно вызывают большой интерес у международного экспертного сообщества, действующего в сфере мониторинга развития демократии и электоральных процессов.

Объясняется это несколькими причинами:

1. Значительной ролью Азербайджанской Республики для обеспечения стабильности в регионе Южного Кавказа и Ближнего Востока;

2. Растущим экономическим потенциалом и темпами социально-экономического развития Азербайджана;

3. Феноменом стабильности внутренней политической системы, ассоциируемой с долгосрочными последствиями реформ, проведенных в середине 1990-х годов Г. Алиевым и продолженных нынешним Президентом страны И. Алиевым.

Вследствие этих и иных причин, целый ряд межправительственных и межпарламентских структур, а также международные неправительственные организации регулярно направляют своих наблюдателей для проведения долгосрочного и краткосрочного мониторинга выборов в Азербайджанской Республике. Не стали исключением и выборы Президента Азербайджана, состоявшиеся 9 октября 2013 г.

Накануне выборов 4590 граждан Азербайджанской Республики были зарегистрированы ЦИК в качестве наблюдателей для проведения мониторинга на всей территории страны, 29124 гражданина – для осуществления наблюдения на конкретных избирательных участках. ЦИК Азербайджана и другие органы избирательной системы страны обеспечили им возможность проведения мониторинга в полном объеме. Таким образом, международное наблюдение за выборами 9 октября 2013 г. осуществлялось параллельно с крупномасштабным мониторингом со стороны граждан Азербайджана.

В соответствии с национальным законодательством и международными нормами, 15 августа 2013 г. Азербайджанская Республика направила приглашения международным организациям для осуществления наблюдения за ходом президентских выборов.

В установленные законом сроки ЦИК завершила процедуру аккредитации международных наблюдателей. Наиболее крупными международными организациями, заявившими о намерении направить миссии наблюдателей на выборы Президента Азербайджанской Республики на период подготовки отчета, выступили:

- Содружество Независимых Государств (СНГ) (включая группу наблюдателей от Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ), глава Миссии – С. Н. Лебедев, координатор группы наблюдателей от МПА СНГ – Л. Э. Слуцкий;
- Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), глава миссии – К. Таргай;
- Парламентская Ассамблея Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ПА ОБСЕ), глава делегации – депутат немецкого парламента Д. Барнетт;

- Парламентская Ассамблея Совета Европы (ПАСЕ), глава миссии – депутат британского парламента Р. Уолтер;
- Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (БДИПЧ ОБСЕ), глава миссии – Т. де Зулуэта. БДИПЧ ОБСЕ направила в Азербайджанскую Республику 30 долгосрочных и 290 краткосрочных наблюдателей из 42 государств;
- Организация за демократию и экономическое развитие (ГУАМ); только краткосрочное наблюдение.

По оценкам ЦИК Азербайджана, в наблюдении за выборами 9 октября 2013 г. приняли участие представители 34 международных организаций из 87 государств. Общее число зарегистрированных международных наблюдателей составило более 1200 человек.

Из анализа интервью средствам массовой информации, а также документов, принятых по итогам деятельности различных миссий иностранных наблюдателей, можно представить следующие вопросы, по которым споров у наблюдателей относительно оценки выборов Президента не возникало.

1. Все посещенные избирательные участки в регионах, где осуществлялся мониторинг, открылись в соответствии с избирательным законодательством Азербайджанской Республики в 8.00 по местному времени.
2. Международные наблюдатели присутствовали на различных этапах проведения голосования – от открытия участков до подсчета голосов участковыми избирательными комиссиями.
3. Процедуры голосования исполнялись в точном соответствии с избирательным законодательством Азербайджанской Республики. Каждый избиратель имел право на равный и беспрепятственный доступ на избирательный участок с тем, чтобы реализовать свое право на участие в свободном голосовании. Голосование осуществлялось в надлежащем образом оборудованных кабинках, что обеспечило соблюдение принципа тайного голосования и требования о недопустимости контроля за волеизъявлением избирателя.
4. Ни на одном из посещенных международными наблюдателями участков не выявлены факты вмешательства в работу избирательных комиссий административных либо правоохранительных органов. Ни одному международному наблюдателю не было отказано в получении информации о процессе голосования.
5. Зарегистрированных жалоб по состоянию списков избирателей, процедуре выдачи избирательных бюллетеней, а также порядку голосования на посещенных участках не выявлено.

На всех посещенных участках присутствовали наблюдатели от кандидатов в Президенты Азербайджанской Республики. На момент посещения данных участков ими не было высказано существенных замечаний по вопросам организации и проведения процедуры голосования.

В процессе наблюдения за подготовкой и проведением выборов Президента Азербайджанской Республики международными наблюдателями был зафиксирован ряд технических недостатков, не носивших массового характера и не способных оказать влияние на результат выборов.

Следует отметить, что предыдущие выборы и референдумы в Азербайджанской Республике показали эффективность и достаточную степень достоверности опросов общественного мнения на этапе подготовки к проведению голосования. Возможность проведения таких опросов предусмотрена законодательством Азербайджанской Республики и неуклонно соблюдается. В августе – сентябре 2013 года опросы общественного мнения по электоральной тематике, в том числе по предпочтениям граждан в вопросе о поддержке отдельных кандидатов, были проведены Европейским центром изучения общественного мнения (Великобритания), Службой исследования общественного мнения Европейской комиссии «Евробарометр» (Бельгия), радиостанцией «Голос Америки» (США), Центром мониторинга общественного мнения «Ряй» (Азербайджан), Институтом изучения общественного мнения «ADAM» (Азербайджан). Обнародованные в СМИ данные опросов позволяют сделать заключение о высоком уровне явки избирателей (более 70 %). Явным фаворитом опросов общественного мнения являлся действующий Президент Азербайджанской Республики И. Алиев, его поддержка избирателями на этапе долгосрочного мониторинга зафиксирована на уровне 80-88 процентов. Данные опросов общественного мнения были полностью подтверждены голосованием 9 октября – за действующего Президента Азербайджанской Республики отдали свои голоса 84,5 процента избирателей.

Показали свою эффективность теледебаты кандидатов в Президенты Азербайджана. Согласно решению ЦИК кандидаты вели бесплатную агитацию в эфире «Компании общественного телерадиовещания Азербайджана» (КОТРВ). Всего КОТРВ предоставила кандидатам шесть часов в неделю, по три часа на общественном телевидении и радио. Телевизионные выступления проводились в форме «круглых столов» в течение часа по четным дням. Эфирное время было распределено поровну между всеми 10 кандидатами. Последовательность выступлений была определена на основе жеребьевки. Радиовыступления выходили в эфир в течение часа по нечетным дням.

Важной особенностью международного мониторинга выборов и референдумов в Азербайджане является сотрудничество миссий различных международных организаций

на этапах долгосрочного и краткосрочного мониторинга. Так, в соответствии со сложившейся практикой, в день голосования состоялась встреча Координатора группы наблюдателей от МПА СНГ Л. Э. Слуцкого и Генерального секретаря Совета МПА СНГ А. И. Сергеева с М. Вуазеном – специальным координатором действующего Председателя ОБСЕ по наблюдению за выборами Президента Азербайджанской Республики, Д. Барнетт – главой делегации ПА ОБСЕ, Р. Уолтером – главой Миссии наблюдателей ПАСЕ, а также П. Арлакки – руководителем группы наблюдателей от Европейского парламента. Стороны обменялись впечатлениями по результатам мониторинга и отметили совпадение оценок наблюдателей от СНГ, ОБСЕ, ПАСЕ и Европейского парламента результатов подготовки и хода голосования на выборах Президента Азербайджанской Республики 9 октября 2013 г.

В ходе встречи Л. Э. Слуцкий представил точку зрения наблюдателей от МПА СНГ по таким вызывающим дискуссию (прежде всего со стороны международных наблюдателей от общеевропейских организаций) в ходе предвыборной кампании вопросам, как внесение дополнений в избирательное законодательство Азербайджанской Республики менее, чем за год до дня голосования; освещение государственными СМИ деятельности действующего Президента страны в период агитационной кампании; отказ ЦИК Азербайджана в регистрации в качестве кандидатов некоторых политических деятелей; сложность исполнения процедуры сбора 40 тыс. подписей в поддержку кандидата как условия его регистрации. Представители ПА ОБСЕ, ПАСЕ и Европейского парламента с интересом выслушали мнение наблюдателей от МПА СНГ и согласились с ним.

В свою очередь, М. Вуазен и Р. Уолтер положительно отзывались о деятельности органов законодательной и исполнительной власти Азербайджанской Республики, которые в 2009-2013 годах реализовали на практике несколько рекомендаций, высказанных европейскими наблюдателями по итогам выборов Президента Азербайджана в 2008 г. и выборов депутатов Милли Меджлиса в 2010 г. По мнению П. Арлакки, опыт организации и проведения общенациональных выборов в Азербайджанской Республике мог бы найти практическое применение не только в государствах СНГ, но и в некоторых государствах – членах Европейского Союза.

Состоялся также обмен первыми впечатлениями о ходе наблюдения на избирательных участках в день голосования 9 октября.

Завершая дискуссию, стороны согласились с тем, что их оценки организации выборов Президента Азербайджанской Республики близки. Завершающуюся предвыборную кампанию все участники встречи охарактеризовали как свободную и справедливую, позволяющую гражданам Азербайджанской Республики демократическим путем избрать Президента страны на очередной пятилетний срок.

Миссии наблюдателей Парламентской Ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ) и Европейского парламента выступили с заявлением о том, что выборы были свободными, прозрачными и носили демократический характер. В заявлении было отмечено, что процедура выборов, как в день голосования, так и накануне, была проведена на профессиональном уровне. Было выражено удовлетворение технической подготовкой к выборам, осуществленной азербайджанскими властями. В ходе выборного процесса не было выявлено какого-либо давления на избирателей и присутствия полиции на избирательных участках.

Тем неожиданнее для нас как международных наблюдателей и участников этой встречи стало заявление БДИПЧ ОБСЕ по итогам выборов. Так, буквально на следующий день после встречи с группой наблюдателей от МПА СНГ наблюдатели ОБСЕ в своем заявлении констатировали, что на выборах имели место серьезные недостатки, в числе которых ограничения на свободу выражения и собраний, а также неравные возможности для участников президентской гонки. По словам специального координатора действующего председателя ОБСЕ по наблюдению за выборами в Азербайджане Мишеля Вуазена, недостатки были и в процессе подсчета голосов. Отсутствие фактических данных, а также подтверждений о наличии нарушений с участков, где представители миссии ОБСЕ осуществляли наблюдение, заставляет усомниться в объективности мониторинга, проведенного этой организацией и справедливости итогового заявления.

Приведу цитату из Заключения группы международных наблюдателей от МПА СНГ:

«По результатам проведенного мониторинга группа наблюдателей от МПА СНГ отмечает, что избирательное законодательство Азербайджанской Республики обеспечивает необходимые условия для проведения демократических выборов и соблюдения прав всех участников избирательного процесса.

Все институты избирательной системы были своевременно сформированы и в полном соответствии с действующим законодательством участвовали в организации и проведении выборов Президента Азербайджанской Республики. На этапе подготовки к проведению голосования избирательные комиссии осуществляли свою деятельность в соответствии с национальным законодательством Азербайджанской Республики и принятыми ею на себя международными обязательствами, на основе принципов гласности и открытости.

Средства массовой информации Азербайджанской Республики всесторонне освещали ход подготовки к выборам. На этапе проведения агитационной кампании кандидатам на должность Президента Азербайджанской Республики был обеспечен равный доступ к печатным и электронным средствам массовой информации, как финансируемый государственным бюджетом, так и за счет штабов кандидатов в Президенты Азербайджанской Республики.

На основе проведенного мониторинга международные наблюдатели от МПА СНГ пришли к общему заключению о том, что состоявшиеся 9 октября 2013 года выборы Президента Азербайджанской Республики прошли при соблюдении прав и свобод всех участников избирательного процесса и соответствовали общепризнанным демократическим принципам, нормам организации и проведения свободных и справедливых выборов, а также международным обязательствам Азербайджанской Республики по обеспечению прав и свобод всех участников избирательного процесса».

Таким образом, подавляющее большинство международных наблюдателей на выборах Президента Азербайджанской Республики высоко оценили деятельность структур избирательной системы, органов исполнительной, законодательной и судебной власти по подготовке и проведению выборов.

Процесс совершенствования электорального законодательства и правоприменительной практики в Азербайджане еще не завершен. Для всех международных наблюдателей, приезжающих в эту страну не для того, чтобы учить ее народ, а чтобы оценить его усилия по построению демократического общества и эффективной системы управления, выборы, проведенные в октябре 2013 года, продемонстрировали верное направление развития современного Азербайджана.

Директор лаборатории исследований постсоветского пространства Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова А. В. ВЛАСОВ



Огромная благодарность организаторам конференции за возможность посетить, может быть, не в самую лучшую погоду, но гостеприимный город Баку. Мне нелегко выступать, я политолог и поэтому имею свой взгляд на процессы, о которых говорили представители Межпарламентской Ассамблеи СНГ, уважаемые парламентарии. И тем интереснее, мне кажется, попытаться совместить в рамках нашего сегодняшнего семинара несколько точек зрения.

Поиск дальнейших путей развития – проблема, актуальная для всех государств постсоветского пространства.

Стержнем текущего момента, на мой взгляд, являются два момента.

Первый момент. Стоит задача обеспечить более тесное взаимодействие

государственных институтов и гражданского общества. Отсутствие связи между ними является опасной тенденцией, поскольку способствует росту экстремальных настроений. Такая система при внешней стабильности является крайне уязвимой.

Вторая задача. Несмотря на то, что Азербайджан и Россия являются президентскими республиками, следует расширять полномочия парламента, функции законодательной власти.

Например, в Казахстане в 2007 г. стартовала политическая реформа, направленная на усиление контроля законодательной власти над исполнительной властью. Кыргызстан – по сути, первая парламентская республика в Центральной Азии.

Недавно прошли парламентские выборы в Туркменистане, в которых участвовали две партии, а не одна, как это было на протяжении многих лет. Возможно, с точки зрения западных аналитиков и этого недостаточно, но для Туркменистана, его политической культуры этот шаг вперед очень важен, поскольку свидетельствует о появлении тенденций политической конкуренции.

Общее советское прошлое оказывает влияние на все государства СНГ. Переходный период еще не завершен. Старшее и среднее поколение в том, что касается политической культуры, в частности, в отношении к выборам в какой-то степени сохранили элементы мировоззрения советского периода. Молодое поколение выросло в условиях растущей глобализации, стремительного распространения электронных средств массовой информации. Поэтому отношение к политике, политическим партиям, электоральному процессу среднего и старшего поколения, и молодёжи заметно различается. С одной стороны это серьезный вызов, и в ходе последних президентских выборов в России и Азербайджане отчетливо проявились связанные с ним риски. Однако данная проблема включает в себе и возможности для развития, открывает новые перспективы. В настоящее время в обществе нет однородности, в том, что касается отношения к политическим партиям, к политической и общественной активности. Преимущество системы политической власти в Азербайджане состоит в эволюционности и приемственности. Выборы 2013 года – это были выборы И. Алиева, который в своей политической деятельности во многом основывался на той системе, выстроенной его отцом Г. Алиевым. За последние восемь лет была выстроена модель развития направленная на политическую модернизацию страны. В настоящее время система сильной президентской власти, сформированная в 1990-е годы, постепенно дополняется элементами, характерными для президентско-парламентской республики. И как мне кажется, в ближайшие семь – восемь лет эти тенденции будут развиваться.

Развитие политической системы Азербайджана в ближайшие несколько лет будет состоять из нескольких направлений.

Первое, с моей точки зрения, – это, безусловно, развитие институционального потенциала, включающее институциональные реформы, развитие кадрового потенциала в государственном секторе, создание новых форм политической и гражданской активности, в частности, электронного правительства.

Второе – это повышение возможности доступа граждан к государственной информации, на неограниченность которого постоянно обращали внимание западные наблюдатели, давая оценки парламентским и президентским выборам в Азербайджане не протяжении последних 10 лет.

Третье – разработки национальной программы действий в области развития гражданского общества, неправительственных организаций, активное вовлечение в политическую деятельность с целью оказания помощи государству в решении наиболее сложных задач, стоящих перед страной. В связи с этим встает вопрос о необходимости подготовки чиновников, которые могли компетентно и квалифицированно взаимодействовать с гражданским обществом. С другой стороны, необходимо, чтобы гражданское общество достигло надлежащего уровня культуры, чтобы выдвигаемые им требования были законны и разумны, и это крайне сложная задача, но без ее решения невозможно обеспечить модернизацию в политической сфере.

Как отметил Президент Азербайджана И. Алиев: «Без политической свободы нельзя достичь экономического роста». В своё время Президент Казахстана Н. Назарбаев говорил о приоритете экономики над политикой. Сегодня мы видим, что за 20 лет ситуация поменялась. В настоящее время чтобы обеспечить дальнейший экономический рост, необходимо воплотить в них потенциал гражданского общества. А без демократических реформ реализовать в полной мере этот потенциал практически невозможно.

Решение этих сложных задач стало частью предвыборной программы И. Алиева. Это во многом обеспечило ему широкую поддержку самых разных групп населения.

Сильная власть, с моей точки зрения, не может существовать без конструктивной оппозиции. Если оппозиция не способна эффективно и в рамках здоровой политической конкуренции оппонировать власти, то процесс реформ теряет свою эффективность. Необходимо чтобы чиновников стимулировала не только критика со стороны первого лица государства, но и понимание того, что они находятся под жёстким контролем со стороны гражданских институтов, СМИ, представителей конструктивной оппозиции. Выстроить этот разумный баланс в течение ближайших пяти лет – задача, стоящая и перед Азербайджаном, и перед Россией, и перед Казахстаном. Сегодня приходится с сожалением констатировать, что популистскими заявлениями зачастую ограничивается в период избирательной компании, не предлагая реальной альтернативы, сосредотачиваясь на личности того

или иного политика, то есть, персонифицируя власть, вместо того, чтобы обсуждать институциональные вопросы.

Ещё один вопрос, на который я хотел бы обратить внимание, – будущее политических партий. Недавно в Берлине проходил семинар, на котором была высказана интересная точка зрения о том, что партии в классическом виде практически отмирают и что постепенно на смену им приходят сетевые сообщества и движения, дискутирующие в электронных СМИ. Эти партии создаются в качестве составляющих конкретных политических проектов и для работы с ними необходим иной подход.

В настоящее время значительная часть политических дискуссий происходит в Интернете. Глобальная сеть практически не поддаётся контролю. Что-либо запрещать, жёстко лимитировать сетевое пространство – не самый эффективный путь. Таким образом, государство, эксперты, политики, депутаты должны осваивать новые технологии взаимодействия с гражданским обществом. Потому что перед всеми нами – молдаванами, азербайджанцами, россиянами, казахстанцами – стоит одна задача: сохранить стабильную политическую систему. Поэтому мы должны быть готовы к любым рискам, к любым вызовам, которые существуют, прежде всего, в политической сфере. От того, насколько скоординированными будут наши действия, зависит решение стоящих перед нами задач.

Встреча участников семинара с Председателем Милли Меджлиса Азербайджанской Республики О. С. АСАДОВЫМ



16 декабря прошла встреча участников семинара с Председателем Милли Меджлиса Азербайджанской Республики О. С. Асадовым.

Председатель Парламента Азербайджанской Республики поприветствовал делегацию МПА СНГ – участников семинара в столице Азербайджанской Республики, пожелал им удачной и плодотворной работы.

О. С. Асадов отметил, что МПА СНГ – прекрасная рабочая площадка для развития межпарламентских отношений.

Генеральный секретарь Совета МПА СНГ А. И. Сергеев, в свою очередь, поблагодарил О. С. Асадова за инициативу проведения в Баку семинара по итогам выборов Президента Азербайджанской Республики.

А. И. Сергеев рассказал, что МПА СНГ проводит подобные итоговые семинары ежегодно, начиная с 2006 года. Он выразил мнение, что такие дискуссии очень полезны для парламентариев. А. И. Сергеев также отметил плодотворную работу Бакинского филиала МИМРД МПА СНГ.

Первый заместитель Председателя Исполнительного комитета СНГ В. Г. Гаркун сообщил, что участники семинара в ходе пленарного заседания обменялись конкретными мнениями о вопросах развития избирательного законодательства стран СНГ.

В финале встречи Генеральный секретарь Совета МПА СНГ поблагодарил парламентскую делегацию Азербайджанской Республики и Председателя Милли Меджлиса за участие в Совете МПА СНГ и 39-ом пленарном заседании МПА СНГ.

А. И. Сергеев отметил, что Межпарламентская Ассамблея СНГ и дальше будет развиваться как современная диалоговая парламентская площадка. Он рассказал о том, что за время проведения мероприятий осенней сессии Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств в Таврическом дворце прошло 45 двусторонних встреч руководителей парламентов. Это говорит об активной работе парламентариев, заключил Генеральный секретарь Совета МПА СНГ.

Выездное тематическое заседание в Центральной избирательной комиссии Азербайджанской Республики

Во второй день семинара, 17 декабря 2013 года, участники семинара посетили Центральную избирательную комиссию Азербайджанской Республики, где состоялась их встреча с Председателем ЦИК М. М. Панаховым.



М. М. Панахов проинформировал парламентариев, специалистов и экспертов о деятельности ЦИК на всех этапах подготовки и проведения выборов Президента Азербайджана 9 октября 2013 года. Он подробно остановился на вопросе о сотрудничестве ЦИК с международными наблюдателями, особенно выделив позитивную роль деятельности международных наблюдателей от МПА СНГ. По его словам, наблюдатели от МПА СНГ выделяются среди всех групп долгосрочного наблюдения, направленных международными организациями большими, объемами мониторинга, качеством правового анализа и комплексностью наблюдения за деятельностью органов избирательной системы, исполнительной, законодательной и судебной власти Азербайджана.

М. М. Панахов подчеркнул позитивную роль рекомендаций международных наблюдателей от МПА СНГ в процессе модернизации избирательного процесса в Азербайджанской Республике.

Выступивший от имени участников семинара первый заместитель Председателя Исполнительного комитета СНГ В. Г. Гаркун поблагодарил М. М. Панахова за подробный рассказ и проинформировал его, а также других представителей ЦИК Азербайджанской Республики, о деятельности Миссии наблюдателей от СНГ на президентских выборах 9 октября 2013 года.



Выступавшие в ходе встречи член Комитета Мажилиса Парламента Республики Казахстан по законодательству и судебной-правовой реформе Ш. Мырзахметов, заместитель Председателя ЦИК Республики Молдова Ш. Урыту, член Комитета Жогорку Кенеша Кыргызской Республики по законности, правопорядку и борьбе с преступностью Н. А. Мадалиев и другие участники семинара подчеркивали необходимость обмена опытом в сфере организации и проведения выборов, совместного решения проблем, сближения практики проведения выборов в государствах Западной Европы и странах СНГ, оценили итоги работы семинара как успешные и полезные.



Председатель ЦИК Азербайджана лично показал гостям здание Центральной избирательной комиссии, включая информационно-коммуникационный центр ЦИК, откуда участники семинара посредством видеоконференции вышли на связь с представителями ряда окружных избирательных комиссий.

Выставка в Парламенте Азербайджана, посвященная наблюдению за выборами Президента Азербайджанской Республики

В рамках семинара в Милли Меджлисе Азербайджанской Республики состоялась выставка фотографий, посвященная работе международных наблюдателей от МПА СНГ.



На них запечатлена работа наблюдателей от Межпарламентской Ассамблеи: парламентариев стран Содружества, сотрудников Секретариата Совета МПА СНГ и экспертов МИМРД МПА СНГ во время проведения долгосрочного и краткосрочного мониторингов подготовки и выборов Президента Азербайджанской Республики 9 октября 2013 года, встречи координатора группы Л. Э. Слуцкого, Генерального секретаря Совета МПА СНГ А. И. Сергеева, директора МИМРД МПА СНГ Д. Г. Гладея, парламентариев стран Содружества с Председателем Милли Меджлиса Азербайджанской Республики О. С. Асадовым, с Председателем Центральной избирательной комиссии Азербайджанской Республики М. М. Панаховым, с Председателем и судьями Конституционного Суда Азербайджанской Республики, с главами администраций районов, коллегами из Европы.

Также на стендах можно было видеть фотографии визитов в избирательные штабы кандидатов в Президенты, знакомства с работой участковых избирательных комиссий и работы международных наблюдателей от МПА СНГ в день голосования на избирательных участках страны.



СПИСОК УЧАСТНИКОВ

международного семинара «Развитие избирательного законодательства в странах СНГ: пути развития и практика применения» (Баку, 16 – 17 декабря 2013 г.)

АБДУЛХАЛИКОВ
Самир Касумович

Член Центральной избирательной
комиссии Республики Дагестан

АЛЕСКЕРОВ
Валех Фейруз оглы

Заместитель Председателя Милли
Меджлиса Азербайджанской Республики

АЛИМАГОМЕДОВ
Кисматулла Гаджимагомедович

Член Центральной избирательной
комиссии Республики Дагестан

АСЛАНОВА
Рабият Нурулла кызы

Председатель Комитета Милли Меджлиса
Азербайджанской Республики по правам
человека

БАРАНОВ
Андрей Витальевич

Заместитель директора
МИМРД МПА СНГ

БОЛЬШАКОВ
Сергей Владимирович

Исполнительный директор автономной
некоммерческой организации «Институт
общественной электоральной дипломатии»

ВЛАСОВ
Алексей Викторович

Директор лаборатории исследований
постсоветского пространства Московского
государственного университета
имени М. В. Ломоносова

ГАДЖИЕВ
Шамседдин Гуммет оглы

Ректор Азербайджанского Государственного
Экономического Университета, депутат
Милли Меджлиса Азербайджанской
Республики

ГАРАДЖАЕВ
Джейхун Ясин оглы

ГАРКУН
Владимир Гилярович

ГАТТАРОВ
Руслан Усманович

ГАФАРОВА
Сахиба Али кызы

ГЕРМАНЧУК
Максим Николаевич

ГУСЕЙНЛИ
Али Магомед оглы

ДЖАФАРОВ
Айдын Мамед оглы

ИБРАГИМОВ
Рашид Гамбар оглы

ИВАНОВ
Сергей Владимирович

Судья Конституционного суда
Азербайджанской Республики

Первый заместитель Председателя
Исполнительного комитета СНГ

Заместитель Председателя Комитета
Совета Федерации Федерального Собрания
Российской Федерации по конституционному
законодательству, правовым и судебным
вопросам, развитию гражданского общества

Депутат Милли Меджлиса Азербайджанской
Республики, проректор по международным
связям Бакинского Славянского Университета

Начальник отдела по связям с уставными
органами СНГ департамента стран СНГ
Министерства иностранных дел Российской
Федерации

Председатель Комитета Милли Меджлиса
Азербайджанской Республики по правовой
политике и государственному строительству

Заместитель Генерального секретаря Совета
МПА СНГ – представитель Милли Меджлиса
Азербайджанской Республики

Начальник международного отдела Милли
Меджлиса Азербайджанской Республики

Заместитель Председателя Комитета
Государственной Думы Федерального Собрания
Российской Федерации по конституционному
законодательству и государственному
строительству

ИГНАТОВ
Александр Вячеславович

ИМАМАЛИЕВ
Эльман Бахлул оглы

ИСАЕВ
Ибрагим Иса оглы

КАРЦОВ
Алексей Сергеевич

КЕРИМОВ
Саййад Али оглы

КОНЮХОВ
Станислав Сергеевич

ЛИПЧИУ
Ион Николаевич

ЛЫСЕНКО
Владимир Иванович

Исполнительный директор
общероссийской общественной
организации «Российский общественный
институт избирательного права»

Директор Бакинского филиала
МИМРД МПА СНГ

Проректор Азербайджанского
Медицинского Университета

Советник отдела обобщения
конституционной практики
Конституционного Суда Российской
Федерации, эксперт МИМРД МПА СНГ,
доктор юридических наук, профессор

Заместитель начальника
административного
и военно-законодательного отдела Милли
Меджлиса Азербайджанской Республики

Начальник отдела по работе
с филиалами МИМРД МПА СНГ

Заместитель Генерального секретаря
Совета МПА СНГ – представитель
Парламента Республики Молдова

Заместитель начальника управления
по общественным связям
Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации

МАГЕРРАМОВ
Абель Мамедали оглы

МАДАЛИЕВ
Нуркамил Алишевич

МАЛИНИНА
Светлана Анатольевна

МАМЕДОВ
Фархад Мамед оглы

МИРЗОЕВ
Сафа Аббас оглы

МУРАДОВ
Фуад Рауф оглы

МУХТАРОВА
Арифа Агаверди кызы

МЫРЗАХМЕТОВ
Шалатай

Ректор Бакинского
Государственного Университета,
депутат Милли Меджлиса
Азербайджанской Республики

Член Комитета Жогорку Кенеша
Кыргызской Республики по законности,
правопорядку и борьбе с преступностью

Руководитель
пресс-службы МПА СНГ

Директор Центра стратегических
исследований при Президенте
Азербайджанской Республики

Руководитель Аппарата Милли Меджлиса
Азербайджанской Республики

Депутат Милли Меджлиса
Азербайджанской Республики

Секретарь Центральной избирательной
комиссии Азербайджанской Республики

Член Комитета Мажилиса Парламента
Республики Казахстан по законодательству
и судебно-правовой реформе

РАГИМЗАДЕ
Ариф Гафар оглы

Председатель Комитета Милли Меджлиса
Азербайджанской Республики по
региональным вопросам

САЛАЕВ
Гаджи Гаджи Баба оглы

Депутат Милли Меджлиса
Азербайджанской Республики

САРСЕМБАЕВ
Марат Алдангорович

Член Центральной избирательной
комиссии Республики Казахстан

САФАРОВ
Ниязи Абдулла оглы

Начальник административного и военно-
законодательного отдела Аппарата Милли
Меджлиса Азербайджанской Республики

СЕРГЕЕВ
Алексей Иванович

Генеральный секретарь
Совета МПА СНГ

СУЛЕЙМАНОВА
Эльмира Теймур кызы

Уполномоченный по правам человека
Азербайджанской Республики

ТАВАККУЛЬОГЛЫ
Ариф

Начальник пресс-службы Милли Меджлиса
Азербайджанской Республики

ТКАЧЕНКО
Станислав Леонидович

Профессор кафедры европейских
исследований факультета международных
отношений Санкт-Петербургского
государственного университета,
эксперт МИМРД МПА СНГ

УРЫТУ
Штефан

Заместитель Председателя
Центральной избирательной комиссии
Республики Молдова

ФИМИОГЛИ
Анна Александровна

Второй секретарь отдела по связям
с уставными органами СНГ департамента
стран СНГ Министерства иностранных
дел Российской Федерации

ФИЛИППОВИЧ
Галина Васильевна

Член Постоянной комиссии Палаты
представителей Национального собрания
Республики Беларусь по государственному
строительству, местному самоуправлению
и регламенту

ШАПИЕВ
Сиябшах Магомедович

Член Центральной избирательной
комиссии Российской Федерации

ШАРШЕЕВ
Бакыт Октябрьович

Член Комитета Жогорку Кенеша
Кыргызской Республики по
топливно-энергетическому комплексу
и недропользованию

ШУБИНА
Нина Владимировна

Член Санкт-Петербургской
избирательной комиссии

ЮСИФБЕЙЛИ
Рашид

Руководитель отдела по внешним связям
секретариата Центральной избирательной
комиссии Азербайджанской Республики

Буклет. Формат А4, мел. бумага, Тираж: 150 шт.
Отпечатано с оригинал макета в 000 «Выставочные системы»:
199048, Санкт - Петербург, 5-я линия В. О., д. 70, литер А, пом. 40 Н.
Тел./факс: (812) 320 6855, 380 1336, www.feeldi.ru

