

**Отчет  
Российского общественного института избирательного права  
о наблюдении за голосованием на общенациональных выборах  
в Республике Судан**

(13-15 апреля 2015 года)

г. Москва

В период с 13 по 15 апреля в Республике Судан по приглашению Министерства иностранных дел Республикой на общенациональных выборах присутствовали и наблюдали за процессом голосования специалисты по избирательному праву из Российской Федерации – Борисов Игорь Борисович, председатель Совета Российского общественного института избирательного права (РОИИП), член Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, кандидат юридических наук, и Игнатов Александр Вячеславович, исполнительный директор Российского общественного института избирательного права, член Общественной палаты города Москвы, кандидат юридических наук.

**По результатам наблюдения за процессом голосования и анализа избирательного законодательства эксперты пришли к следующему основному выводу.**

**Всеобщие выборы в Судане, прошедшие 13-16 апреля 2015 года, в целом отвечают международным избирательным стандартам, традициям и условиям организации и проведения выборов в этой стране.**

**Процесс голосования и подсчета голосов организован на достаточно высоком уровне, принимая во внимание особую актуальность вопросов безопасности выборов, избирателям созданы**

условия для свободного волеизъявления, в том числе для свободного принятия решения об участии или не участии в выборах. Отказ отдельных политических сил от участия в выборах не связан с очевидными признаками давления или иного незаконного воздействия на них со стороны власти и является своеобразной формой участия в политической жизни государства. Вместе с тем, государственным органам следует рассмотреть возможность принятия некоторых мер по совершенствованию избирательного законодательства и практики его применения с целью оптимизации условий реализации конституционных прав граждан Судана и дальнейшее развитие в стране демократических процессов.

Эксперты приветствуют сохранение и приумножение национальных традиций в процедурах воспроизводства властных институтов в Судане, основанных на исторических, религиозных, культурных и географических особенностях государства. Особенно это ценно в условиях беспрецедентного давления отдельных «поборников демократии», пытающихся создать однополярный мир, лишив нации и народы суверенитета и самоидентификации.

Эксперты выражают озабоченность процессом политизации института международного наблюдения за выборами, выразившимся в отказе представителей некоторых европейских организаций направлять своих наблюдателей на выборы, заранее объявив об их нелегитимности, несмотря на то, что властями Судана и его избирательными органами созданы все условия для полномасштабного эффективного наблюдения за выборами.

По результатам наблюдения подготовлен ряд рекомендаций (представлены ниже), которые могут быть предметом обсуждения уполномоченных национальных органов для выработки путей дальнейшего развития демократических процедур с учетом национальных особенностей. Данные рекомендации не носят

**императивный характер и не могут ставить под сомнение итоги прошедших общенациональных выборов в Республике Судан.**

Наблюдатели из России выражают благодарность за возможность участвовать в мониторинге общенациональных выборов в Судане Посольству Республики Судан в Российской Федерации и Министерству иностранных дел Республики Судан за оказанное содействие в беспрепятственном и полноценном наблюдении за голосованием, прошедшем 13 – 16 апреля 2015 года.

\* \* \*

\Общенациональные выборы в Судане, на которых избиратели выбирали Президента Республики, депутатов Национальной Ассамблеи и депутатов представительных органов 17 штатов, на которые административно разделен Судан, проводились с 13 по 16 апреля 2015 года. Это были первые всеобщие выборы в Судане в современных границах, после отделения Южного Судана.

На выборы были аккредитованы в качестве международных наблюдателей представители Лиги арабских государств, Африканского Союза, ряда других африканских и азиатских организаций, а также наблюдатели из России, Турции и Китая.

Наблюдатели из России<sup>1</sup> посетили более тридцати участковых избирательных комиссий в г. Хартум, Омдурман, Хартум-Бахри (штат Хартум), Шенди (штат Нил).

Выборы проходили на фоне непрекращающейся борьбы правительственной армии с мятежниками в Дарфуре, Южном Кордофани, провинции Голубой Нил, а также затянувшегося экономического кризиса, вызванного потерей нефтеносного юга страны, и экономических санкций

---

<sup>1</sup> На общенациональных выборах в Судане были аккредитованы и присутствовали представители Российского общественного института избирательного права Борисов И.Б. и Игнатов А.В.

Западных государств (в стране сохраняется высокий уровень инфляции и безработицы).

Надо отметить, что силы правопорядка достаточно четко обеспечивали безопасность процесса голосования: на входе каждого избирательного участка дежурили вооруженные полицейские. За пределами городов они стояли с автоматическим оружием, чаще всего – с автоматами Калашникова). Отдельно перед выборами силы безопасности усилили контроль за беспокойными регионами - Дарфуром на юго-западе и пограничными с Южными Суданом территориями, где активно действовали сепаратистские движения.

На этом фоне программа и избирательные лозунги главенствующей партии Судана Национальный конгресс – «сохранение стабильности!» – выглядели наиболее привлекательными для избирателей и сплотили большинство населения страны вокруг своего лидера. По мнению избирателей, с которыми общались наблюдатели из России, смена курса в этот период могла бы ввести страну в анархию и насилие, подобных после недавних событий в Ливии или Йемене.

В бюллетень для голосования на выборах президента было включено 16 кандидатов, включая действующего президента Омара аль-Башира. По результатам выборов, объявленным Национальной избирательной комиссией, Омар аль-Башир получил 94,05 % голосов избирателей. По партийным спискам баллотировалось 33 политических партии из 83 зарегистрированных в Судане и имевших право выдвижения списков кандидатов. Наибольшее число голосов набрала партия президента Судана Омара аль-Башира – «Национальный конгресс», получив 323 мандата из 450. На втором месте - Демократическая юнионистская партия, получившая 25 мест в законодательном органе государства. По одномандатным избирательным округам во всех посещенных округах баллотировались также независимые кандидаты. Список кандидатов на вакантные мандаты парламентов штатов был не менее внушительным.

Оппозиционные партии (Народно-освободительное движение Севера и др.) отказались от участия в выборах, заявив, что власти устроили гонения на своих оппонентов, на СМИ и общественные организации, что, по их мнению, создало неприемлемую обстановку для волеизъявления граждан. Накануне голосования они выступили с заявлением: «Мы призываем всех избирателей Судана не отдать свой голос на следующей неделе и проводить массовые демонстрации».

Именно такую позицию перед выборами озвучивали представители Европейского Союза, отказавшись наблюдать за выборами. Ряд прозападных СМИ были «встревожены» отсутствием европейских наблюдателей и пытались убедить свою аудиторию, что ни одна другая миссия международного наблюдения (ни Лига арабских государств, ни Африканский Союз), не смогут придать легитимности выборам.

При этом ни о какой объединяющей роли избирательного процесса, снимающего политические напряжения в обществе, о консолидирующей функции выборов в заявлении Запада и оппозиции речи не шло. Западные страны и организации отказались посылать своих наблюдателей на эти выборы, а в Евросоюзе выпустили специальное коммюнике, заключающееся в том, что «предстоящее голосование не может привести к достоверным результатам и быть легитимными по всей стране». На очередной бойкот спокойно отреагировал первый вице-президент Судана Бакри Хасан Салех по окончании встречи с российской делегацией: «Мы в Судане реализуем наше конституционное право, а что касается непризнания (выборов) США и европейскими странами, то мы считаем это политической позицией и она нас не сильно интересует. Наша задача предоставить гражданину Судана возможность выбрать президента, членов парламента при помощи избирательных урн, по мировым стандартам».

### **Правовая основа выборов**

Правовое регулирование выборов осуществляется Временной Конституцией Республики Судан 2005 г. и Законом о выборах 2008 г.

Особенностью Временной Конституции является то, что она основана на положениях Всеобъемлющего мирного соглашения (Найвашского соглашения), заключенного в январе 2005 г. между Правительством Судана и Народной армией освобождения Судана – правящим политическим движением в Южном Судане, и, по сути, ее целью было правовое закрепление сформулированных в соглашении политических договоренностей на период до проведения референдума о независимости Южного Судана. В связи с этим целый ряд положений, связанных с организацией выборов, формированием избирательных органов, направлены на реализацию особого статуса Южного Судана в рамках единого на момент принятия указанных документов суданского государства и отдельного учета интересов представителей Южного Судана. В частности, должность первого вице-президента Судана была закреплена Временной Конституцией за представителями Юга (либо Севера, если президентом стал бы представитель Юга), при этом ему предоставлены достаточно широкие полномочия, в том числе по формированию органов власти. В частности, применительно к формированию избирательных органов, президент назначает членов Национальной избирательной комиссии, а также ее председателя и заместителя с согласия первого вице-президента.

Особенностью правовой базы выборов в Судане является также весьма широкие полномочия Национальной избирательной комиссии (НИК), основанные на положениях Закона о выборах. Согласно общим положениям Национальная избирательная комиссия вправе принимать нормативные документы, правила и приказы для реализации положений закона о выборах. Специальные же положения Закона предоставляют НИК полномочия по регулированию отдельных аспектов избирательного процесса при условии соблюдения установленных законом принципов или рамок, например, сроков проведения предвыборной агитации, порядка голосования и подсчета голосов, форм документов для выдвижения кандидатов и т.п.

Такой подход к формированию правовой базы организации и проведения выборов в целом не противоречит международным стандартам и

общепризнанным демократическим принципам. Однако с целью обеспечения стабильности правовой базы избирательного процесса, создания равных условий участникам избирательной кампании, а также единообразной правоприменительной практики в будущем было бы целесообразным детализировать законодательное регулирование соответствующих аспектов, особенно связанных с реализацией избирательных прав граждан и кандидатов, сохраняя за Национальной избирательной комиссией полномочия по регулированию технических вопросов организации и проведения выборов (например, определение форм документов и т.п.).

Президент Республики Судан избирается на всеобщих выборах прямым голосованием, при этом избранным считается кандидат, получивший более половины действительных голосов избирателей. В случае, когда ни один из кандидатов не получил необходимого для избрания числа голосов, проводится голосование по двум кандидатам, получившим наибольшее число голосов, в течение 60 дней после дня голосования, при этом избранным считается кандидат, получивший наибольшее число голосов. На выборах губернатора штата избранным считается кандидат, получивший наибольшее число голосов избирателей.

Национальная Ассамблея состоит из 450 членов, которые избираются следующим образом:

- 60 % членов Национальной Ассамблеи избираются как представители географических округов Республики Судан, округа одномандатные, каждый избиратель имеет один голос, избранным считается кандидат, получивший наибольшее число голосов;

- 25 % членов – женщин избираются на основе пропорционального представительства на уровне штатов с отдельными и закрытыми партийными списками с заградительным барьером 4%;

- 15 % членов избираются на основе пропорционального представительства на уровне штатов с отдельными и закрытыми партийными списками с заградительным барьером 4%.

Законодательные собрания штатов избираются по такой же избирательной системе, с теми же пропорциями.

### **Избирательные органы Судана**

Выборы в Судане организуют избирательные органы, систему которых возглавляет Национальная избирательная комиссия, состоящая из 9 членов, которые назначаются Президентом с согласия первого вице-президента и утверждаются квалифицированным большинством (две трети) членов Национального Собрания. При формировании НИК принимается во внимание инклюзивность представительства, включая представительство женщин и иных групп гражданского общества. Члены НИК действуют на основе принципов независимости, компетентности, непартийности и беспристрастности. Срок полномочий членов НИК составляет шесть лет. Председатель комиссии и его заместитель назначаются президентом с согласия первого вице-президента страны из числа членов комиссии и работают на постоянной основе. Национальная избирательная комиссия имеет генеральный секретариат, возглавляемый генеральным секретарем комиссии, который назначается председателем комиссии и утверждается решением комиссии, принятым двумя третями ее членов.

Высшие избирательные комитеты штатов формируются НИК в составе пяти членов, из числа которых НИК назначает председателя. Высший комитет с согласия НИК вправе образовывать временные нижестоящие комитеты в каждом географическом округе, или избирательные центры и письменно определить их функции и полномочия.

НИК также назначает должностное лицо в каждом штате и в каждом территориальном избирательном округе для организации, пересмотра и ведения списка избирателей, а при необходимости также должностных лиц для оказания помощи указанному лицу.

Кроме того, НИК до начала каждых выборов назначает руководителя каждого избирательного центра в каждом избирательном округе, а также



руководителей избирательных комитетов в каждом избирательном центре для организации голосования, сортировки и подсчета бюллетеней.

В отсутствие единой информационной системы результаты голосования подводятся и оглашаются только спустя несколько дней после закрытия избирательных участков.

### **Регистрация избирателей**

Принцип всеобщего избирательного права реализован в Судане положениями законодательства, согласно которым активное избирательное право предоставляется лицам, являющимся гражданами Судана, достигшими возраста 18 лет, зарегистрированным в списке избирателей и находящимся в здравом уме. Установленные требования в целом являются общепринятыми и соответствуют международным избирательным стандартам. Вместе с тем, Законом о выборах понятие «находящийся в здравом уме» не конкретизировано, в связи с чем анализ закона не позволяет сделать вывод о том каким образом юридически гражданин признается таковым, требуется ли для лишения гражданина активного избирательного права по данному основанию решение суда или иной правоприменительный акт.

Регистрация в списке избирателей определена Законом о выборах как основное право и индивидуальная ответственность каждого гражданина, отвечающего установленным законом требованиям. При этом на момент подачи заявки на включение в список избирателей гражданин должен проживать в избирательном округе не менее чем три месяца, иметь документ, удостоверяющий личность, или свидетельство об идентификации, выданное народным комитетом или местной властью, а также не быть зарегистрированным в другом округе. Гражданин, проживающий за пределами Судана, отвечающий установленным законом требованиям, может быть включен в список избирателей только на выборах президента.

Избиратель не имеет права на участие в выборах, если он был зарегистрирован менее чем за три месяца до дня выборов, что, безусловно, ограничивает возможность реализации избирательных прав граждан Судана,

однако вызвано необходимостью исключения возможности двукратного голосования избирателей в условиях отсутствия в стране единого автоматизированного реестра избирателей.

Список избирателей публикуется для всеобщего сведения, каждый избиратель вправе подать замечания с целью уточнения сведений о себе или оспаривания включения в список другого лица, не позднее чем через 7 дней после публикации списка. Список исправлений также подлежит опубликованию. Окончательный список избирателей после уточнения готовится и утверждается НИК не позднее чем за три месяца до дня голосования; никакие изменения в список после публикации окончательного списка не допускаются.

Законом о выборах также предусмотрено, что НИК предоставляет копию окончательного списка избирателей политическим партиям по их запросу бесплатно. Кроме того, списки избирателей размещаются в день голосования на избирательных участках в открытом доступе.

Высокая публичность списка избирателей может рассматриваться как некоторое нарушение конфиденциальности персональных данных, однако избиратели не высказывали опасений какого-либо давления в связи с открытостью указанных сведений.

В целом свыше 13 млн. суданцев, обладающих правом голоса, из 30-миллионного населения, могли принять участие в выборах главы государства и депутатов Национальной Ассамблеи. Явка на выборах по результатам 4-дневного голосования составила 46,4 % от числа граждан, внесенных в списки избирателей.

### **Реализация пассивного избирательного права**

Принцип всеобщего избирательного права, применительно к праву быть избранным, также обеспечивается положениями законодательства о выборах. Так, кандидатом на должность Президента Республики Судан и губернатора может быть любое лицо, являющееся гражданином Судана по рождению, находящееся в здравом уме, достигшее 40 лет, являющееся

грамотным, не осужденное за совершение преступлений, посягающих на честность и нравственность. При этом Комиссия вправе запросить доказательства соответствия кандидата указанным требованиям. Одно и то же лицо вправе баллотироваться только на одну из указанных должностей.

Кандидатом в депутаты Национальной Ассамблеи и законодательного собрания штата может быть гражданин Судана, достигший 21 года, находящийся в здравом уме, являющийся грамотным, не осужденный за совершение преступлений, посягающих на честность и нравственность, в течение семи лет до выдвижения. При этом кандидат в члены Национальной Ассамблеи, являющийся губернатором, членом законодательного собрания или правительства штата, может быть выдвинут только в случае отставки с занимаемой должности до выдвижения.

Требования к кандидатам в целом соответствуют международным избирательным стандартам, принимая во внимание особенности социально-экономического развития страны. В частности, к таким особенностям следует отнести невысокий уровень грамотности населения, что предопределяет необходимость введения ценза грамотности в качестве квалификационного требования к кандидатам, безусловно, необходимого для осуществления избранным кандидатом своих должностных обязанностей.

Вместе с тем, положение закона о праве (а не обязанности) комиссии запросить доказательства соответствия кандидата установленным требованиям создает возможность для неравного применения закона к различным кандидатам, для исключения которой полагаем целесообразным закрепить соответствующую обязанность комиссии либо обязанность кандидата представлять доказательства при выдвижении.

Право выдвижения кандидатов на все выборные должности принадлежит политическим партиям и избирателям, зарегистрированным в соответствующем избирательном округе. Выдвижение кандидатов на должности Президента и губернаторов осуществляется в период не ранее 90 и не позднее чем за 60 дней до дня голосования, кандидатов в депутаты

Национальной Ассамблеи и законодательных органов штатов – не ранее чем за 65 дней и не позднее чем за 50 дней до дня голосования.

Кандидат на должность Президента должен быть поддержан 15 тысячами зарегистрированных избирателей, представляющих не менее 18 штатов<sup>2</sup>, в каждом из которых кандидат должен быть поддержан не менее чем 200 избирателями.

Кандидат на должность губернатора должен быть поддержан не менее 5 тысячами зарегистрированных избирателей, представляющих не менее половины населенных пунктов штата, в каждом из которых должен быть поддержан не менее 100 избирателями.

Кандидат в депутаты Национальной Ассамблеи должен быть поддержан не менее 100 избирателями, зарегистрированными в соответствующем округе, кандидат в законодательное собрание штата – не менее чем 25 избирателями, зарегистрированными в соответствующем округе. Поддержка осуществляется посредством сбора подписей, бланки для которого публикуются и распространяются НИК.

Кроме того, одновременно с представлением документов в комиссию должен быть внесен депозит в размере 10 тысяч суданских фунтов для кандидата на должность Президента, двух тысяч суданских фунтов для кандидата на должность губернатора, 100 суданских фунтов для кандидата в члены Национальной Ассамблеи, 25 суданских фунтов для кандидата в члены законодательного собрания штата<sup>3</sup>. Депозит возвращается если кандидат получил не менее 10% голосов избирателей либо если он снял свою кандидатуру не позднее чем за 45 дней до дня голосования на выборах Президента и губернатора, не позднее чем за 30 дней до дня голосования на выборах депутатов всех уровней (снятие кандидатуры после указанного срока не допускается).

---

<sup>2</sup> При принятии Закона о выборах в состав единого Судана входило 27 штатов, 10 из которых в настоящее время входят в Южный Судан.

<sup>3</sup> Официальный курс суданского фунта к доллару США находится на уровне 6 к 1.

Кандидат также обязан представить в комиссию декларацию о своих активах и обязательствах, активах и обязательствах супруга и детей за год, предшествующий дню его выдвижения, по форме, определяемой комиссией.

Кандидат не вправе одновременно баллотироваться в составе партийного списка и как независимый кандидат в одномандатном округе, а также не вправе баллотироваться в один законодательный орган по нескольким географическим округам.

Партийные списки и женские списки кандидатов в члены Национальной Ассамблеи и законодательных органов штатов могут быть выдвинуты политическими партиями. Выдвижение списков осуществляется в те же сроки, что и выдвижение кандидатов в географических округах. Каждый из таких списков должен включать в себя число кандидатов, соответствующее числу депутатских мест, распределяемых между соответствующими списками. Депозит, подлежащий внесению партией при выдвижении списков, составляет 100 суданских фунтов за каждого кандидата в составе списка кандидатов в Национальную Ассамблею и 25 суданских фунтов за каждого кандидата в составе списка в законодательное собрание штата. Этот депозит возвращается в случае, если список кандидатов получит не менее 4 % голосов избирателей, т.е. будет допущен к распределению мандатов, или если партия отзовет список кандидатов не позднее чем за 30 дней до дня голосования.

После окончания периода выдвижения комиссия публикует список кандидатов с указанием субъекта их выдвижения, а также представляет такой список всем указанным в нем лицам и партиям для внесения замечаний или возражений. После рассмотрения замечаний и возражений комиссия публикует список с указанием принятых и отклоненных замечаний и возражений.

Лицо, заявка которого на выдвижение кандидатом отклонена, и партия, выдвинувшая его кандидатом, вправе обжаловать решение комиссии в суде в течение семи дней со дня его опубликования. Суд должен рассмотреть такое заявление в течение семи дней и обнародовать свое решение. После

окончания периода рассмотрения жалоб комиссия публикует окончательный список кандидатов. Указанные положения обеспечивают правовые гарантии защиты избирательных прав граждан Судана.

Принцип равного избирательного права реализован на выборах Президента Республики Судан законодательным закреплением за каждым избирателем одного голоса, который он вправе отдать только за одного кандидата.

### **Избирательные округа**

Избирательные округа для проведения выборов во все законодательные органы образуются НИК, которая незамедлительно после переписи населения определяет среднюю численность населения в территориальном округе по каждому штату и устанавливает границы таких округов. При установлении границ избирательных округов Национальная избирательная комиссия учитывает следующие требования: границы округов не должны пересекать границы штатов, отклонение численности населения округа от средней нормы представительства не должно превышать 15 %, должны учитываться географические особенности распределения населения, возможности передвижения, а также местные административные границы.

Схема избирательных округов публикуется Национальной избирательной комиссией и направляется Президенту Республики Судан, губернаторам, членам законодательных органов и политическим партиям, которые в течение 30 дней после получения вправе представить в Комиссию замечания или альтернативные предложения, оформленные в письменном виде. Такие замечания и предложения рассматриваются Национальной избирательной комиссией, принимаются либо отклоняются, после чего комиссия публикует окончательную схему избирательных округов с указанием числа представителей каждого штата в Национальной Ассамблее и границ избирательных округов. Впоследствии в течение двух недель после публикации схема округов может быть оспорена в суде, решение которого является окончательным.

Таким образом, требования к нарезке избирательных округов обеспечивают соблюдение принципа равного избирательного права и соответствуют международным избирательным стандартам. При этом в отличие, например, от Российской Федерации за основу берется не число избирателей, т.е. граждан, обладающих активным избирательным правом, а число жителей соответствующей территории, что также не противоречит международной практике. Порядок же образования избирательных округов позволяет максимально деполитизировать процесс, обеспечив при этом возможность выражения и защиты интересов участников избирательного процесса, но сохраняя полномочия по принятию окончательных решений за независимым органом – Национальной избирательной комиссией.

### **Агитационная кампания**

Законом о выборах определены лишь основные принципы ведения предвыборной агитации, установление же детализированного порядка ее проведения отнесено к компетенции Национальной избирательной комиссии. Так, срок проведения предвыборной агитации устанавливается Национальной избирательной комиссией с учетом обстоятельств конкретных выборов, не может начинаться более чем за 70 и менее чем за 30 дней до дня голосования и заканчивается за один день до дня голосования. Предвыборная агитация не проводится в день голосования и в течение последних 24 часов до дня голосования.

Законом возложена обязанность на все государственные и общественные органы и должностные лица должны обеспечивать равные условия для всех кандидатов, политических партий, относиться к ним беспристрастно, обеспечивая равные возможности проведения предвыборной агитации, что, безусловно, соответствует международным стандартам.

Каждому кандидату или политической партии законом предоставлена полная и неограниченная свобода самовыражения и ведения кампании, доступ к информации при осуществлении агитации с использованием любых средств, соответствующих закону и правилам. При реализации такой

свободы кандидат, политическая партия должны также учитывать положения других законов. При этом установлен запрет на подстрекательство к общественным беспорядкам, мятежу или насилию, угрозам применения силы, призывы к войне, подстрекательство к ненависти и дискриминации, что полностью соответствует общепризнанным стандартам и мировой практике. Что полностью оправдано в свете непрекращающихся вооруженных конфликтов вдоль границ Судана и на территории ряда штатов.

Законом гарантирован доступ и использование средств массовой информации всех форм для целей предвыборной агитации, при этом правила агитации должны предусматривать меры, гарантирующие права всех кандидатов и партий на равный доступ и равное использование государственных СМИ и предотвращение дискриминации в процессе освещения избирательной кампании. Национальная избирательная комиссия должна совместно с общественными средствами массовой информации, в консультации с партиями, подготовить программу, гарантирующую использование СМИ всеми участниками выборов. Кандидаты и партии вправе как самостоятельно, так и совместно с другими лицами публиковать агитационные материалы в виде буклетов, брошюр, листовок, журналов, газет или в другой форме с обязательным указанием заинтересованного кандидата (кандидатов) и издателя материалов. Кандидаты и партии также вправе использовать электронные носители для ведения агитации, в том числе интернет, электронную почту и т.п., не препятствуя агитации других кандидатов. Кандидаты и партии не вправе препятствовать ведению агитации другими кандидатами, партиями. Таким образом, установленные законом общие правила ведения предвыборной агитации создают условия для подлинных и справедливых выборов.

### **Финансирование избирательной кампании**

Установленные законом правила финансирования избирательной кампании предусматривают формирование избирательных фондов и запрет на финансирование за счет средств иностранных государств или



иностранных организаций. Финансирование может осуществляться за счет средств членов политической партии, средств кандидатов, средств, выделенных национальным правительством или правительством штата всем политическим партиям и кандидатам на равных условиях, пожертвований и взносов от любых суданских источников, одобренных комиссией.

Национальная избирательная комиссия уполномочена законом устанавливать предельный размер расходов политических партий и кандидатов на проведение избирательной кампании с учетом географического размера округа, доступности общин в округе, развития транспортной системы и коммуникаций, числа и распределения населения в округе, а также иных обстоятельств, которые могут повлиять на расходы на ведение избирательной кампании. Указанные обстоятельства, безусловно, являются значимыми для установления предельных размеров расходов.

Созданию равных условий способствует также положение о том, что кандидатам и политическим партиям запрещено безвозмездное использование государственных и общественных ресурсов, за исключением государственных СМИ, при этом плата должна быть соразмерна оказанным услугам и являться равной для всех политических партий и кандидатов.

По окончании избирательной кампании в течение 30 дней кандидат, партия обязаны представить итоговый финансовый отчет, что обеспечивает достаточную транспарентность финансирования избирательной кампании.

### **Голосование**

Порядок голосования и подсчета голосов в большей степени регулируется правовыми актами Национальной избирательной комиссии, законом установлены лишь общие положения такого регулирования. В частности, избирательный центр (центр голосования) должен удовлетворять следующим требованиям: находиться на открытой местности или в большом помещении, чтобы избиратели имели возможность свободно зайти и выйти, располагаться в месте, где обеспечена возможность реализации своих прав для лиц с ограниченными возможностями и пожилых лиц. Организационно в

каждом центре голосования располагаются несколько помещений (как правило, от трех до пяти), в которых формируются избирательные комиссии, непосредственно организующие процесс голосования.

Дата и время голосования определяются Национальной избирательной комиссией, при этом голосование должно проводиться без перерывов до времени закрытия. Время голосования (за исключением голосования избирателей, вошедших в центр голосования до окончания голосования) не может быть продлено без разрешения Национальной избирательной комиссии.

В соответствии с законом Национальная избирательная комиссия должна установить правила голосования с учетом того, что голосование должно проводиться в течение одного дня, за исключением случаев, когда комиссия примет решение продлить период голосования по существенным основаниям, способом, гарантирующим свободу волеизъявления и тайну голосования для всех избирателей. В указанных правилах комиссия, в соответствии с Законом о выборах, должна подробно урегулировать процедуры, связанные с открытием и окончанием голосования, проверкой того, что ящики для голосования пусты до начала голосования, составления протоколов, прав и обязанностей наблюдателей и доверенных лиц, особенностей избирательных процедур для неграмотных и лиц с особыми потребностями, порядком действий в случае ошибки при заполнении бюллетеней и других процедур.

При этом, несмотря на установленное законом общее правило о проведении голосования в один день, на выборах 2015 г. оно проходило в течение четырех дней – в период с 13 по 16 апреля 2015 г., причем изначально предполагалось проведение голосования в течение трех дней, однако затем решением НИК оно было продлено еще на один день. Интересно, что голосование на предыдущих выборах 2010 г. также проводилось в течение нескольких дней. При этом в соответствии с правилами, установленными НИК, по окончании времени голосования каждого из дней голосования ящики для голосования закрываются

(соответствующая техническая возможность закрытия прорези для бюллетеней предусмотрена конструкцией ящиков) и опечатываются, после чего помещение для голосования с ящиками передается на хранение сотрудникам полиции. В установленное время начала голосования на следующий день присутствующие проверяют сохранность пломбы, вскрывают ее и продолжают голосование с использованием того же ящика для голосования.

Интересно, что в законе отсутствует положение, обязывающее назначать голосование на нерабочий день, в результате чего все дни голосования являлись рабочими, лишь первый день – 13 апреля был объявлен правительством нерабочим днем. Данное обстоятельство затрудняет реализацию избирательных прав работающими избирателями и может поставить в неравное положение отдельные социальные группы, имеющие различный график занятости.

Законодательством Судана не предусмотрена возможность досрочного голосования или голосования по почте, что достаточно широко распространено в мире. Поэтому предоставить возможность проголосовать каждому избирателю власти Судана пытаются именно таким способом – организацией голосования в течение нескольких дней подряд.

В мире такая практика применяется в ряде государств – Афганистан, Италия, Индия, Лихтенштейн, Монголия (за пределами страны), Чехия и др., где голосуют не один день. С одной стороны, избиратель без каких-либо дополнительных действий (написать заявление на досрочное голосование или получить бюллетень для голосования по почте) приходит и голосует на участке в любой удобный для себя день. Однако мы видим и определенные недостатки, как технического, так и технологического свойства:

1. Возникает проблемы, связанные с сохранностью и контролем за ящиками для голосования в период после закрытия участков.
2. Избирательные участки в своем большинстве расположены в школах (медресе) и многодневное голосование в рабочие дни срывает учебный процесс.

3. Косвенно затрагивается принцип равенства, когда избиратели, голосующие во второй и последующие дни (а речь идет о массовом, а не единичном голосовании), подвергаются информационно-агитационному воздействию со стороны СМИ, политических лидеров и других заинтересованных лиц (данные о явке, дополнительные информационные поводы, «утечки» информации с результатами голосования первого дня, включая результаты опросов и экзит-поллов, заявления нерезидентов, представителей международных и иностранных организаций и т.п.).

С целью идентификации кандидатов и партий с учетом большого числа неграмотных избирателей законодательством Судана предусмотрены избирательные символы, которые размещаются в бюллетенях и могут (по желанию соответствующего кандидата, партии) размещаться в агитационных материалах. Избирательный символ политической партии предлагается самой политической партией и утверждается Национальной избирательной комиссией, избирательные символы независимых кандидатов выбираются ими из числа символов, предложенных комиссией, в порядке поступления заявлений о выдвижении. Избирательный символ не должен быть похожим на название, сокращенное название, отличительный знак, логотип или символ другой политической партии или другого кандидата, содержать пропаганду или призывы к насилию, ненависти или дискриминации в отношении любой группы населения. Партийные списки и женские списки также обозначаются символами выдвинувших их партий.

С целью пресечения многократного голосования избирателей, согласно правилам голосования при получении избирательных бюллетеней избирателю на палец наносятся несмываемые чернила, а при выдаче избирательных бюллетеней член комиссии обязан проверить наличие таких чернил и отказать в выдаче бюллетеня в случае, если они нанесены на палец избирателя. Вместе с тем, выдающий избирателю бюллетень член комиссии зачеркивает избирателя в списке избирателей, не внося туда каких-либо иных отметок и не проставляя подпись избирателя, отпечаток его пальца или иной

знак, позволяющий подтвердить получение избирательного бюллетеня именно этим избирателем, что создает вопросы о возможности различных манипуляций со списками избирателей.

Полагаем, что для исключения подобной возможности необходимо предусмотреть приемлемую в условиях Судана форму фиксации подтверждения получения бюллетеня со стороны избирателя.

Отмечается сложная процедура троекратного получения бюллетеней: избиратель в настоящее время при совмещенных выборах сначала получает бюллетень по выборам президента, заполняет его и опускает в ящик для голосования. Затем идет к столу члена комиссии, получает бюллетени по выборам в Национальную ассамблею, заполняет их за ширмой и опускает в ящик для голосования. Затем та же самая процедура повторяется по местным выборам.

Мы были свидетелями многократных случаев, когда уходящий с участка избиратель, который опустил только один бюллетень по выборам президента, «перехватывался» членом комиссии и направлялся к следующему столу.

В связи с этим целесообразно упростить процедуру получения бюллетеней, предусмотрев возможность выдачи избирателю сразу бюллетеней по всем выборам, либо расстановку технологического оборудования таким образом, чтобы избиратель после опускания первого бюллетеня оказывался перед столом, за которым выдают второй бюллетень и т.д.

## **Подсчет голосов**

### **(анализ требований законодательства)**

Сортировка бюллетеней и подсчет голосов осуществляется в избирательном центре незамедлительно после объявления руководителя избирательного центра об окончании голосования. Процесс сортировки и подсчета должен осуществляться без перерыва до окончания процесса. При сортировке и подсчете голосов вправе присутствовать кандидаты,

доверенные лица и наблюдатели, которые не должны вмешиваться в процесс и пытаться влиять на его результаты.

Руководитель избирательного комитета обязан поочередно отрить ящики для голосования и высыпать их содержимое на стол подсчета, рассортировать и посчитать бюллетени в порядке, детализированном в правилах, при участии членов избирательного комитета. Недействительными признаются порванные или испорченные иным образом бюллетени, а также бюллетени, по которым невозможно определить волеизъявление избирателя. Такие бюллетени не учитываются при подсчете.

Отчет о сортировке и подсчете бюллетеней (протокол об итогах голосования) составляется руководителем избирательного комитета и подписывается им, а также по желанию присутствующими кандидатами, доверенными лицами. При этом правила должны предусматривать процедуру подачи жалоб во время подсчета голосов. Руководитель избирательного комитета должен объявить результаты на избирательном участке, обнародовать копию отчета о сортировке и подсчете, после чего передать отчет о сортировке и подсчете, рассортированные бюллетени и иные документы руководителю избирательного центра.

Доверенное лицо кандидата или политической партии вправе до объявления результатов избирательным комитетом поставить перед руководителем избирательного комитета вопрос о пересчете голосов или о повторном установлении результатов, который должен быть удовлетворен в случае, если разница между двумя кандидатами или двумя списками составляет менее 5% голосов, общее число действительных, недействительных и незаполненных бюллетеней не равно числу проголосовавших избирателей или выявлены иные различия в суммах при подсчете, либо руководитель избирательного комитета имеет основания полагать, что сортировка и подсчет произведены с нарушением, имеется ошибка в определении результатов сортировки и подсчета, некоторые бюллетени посчитаны ошибочно. В случае отклонения вопроса о пересчете голосов доверенное лицо вправе представить письменные возражения

руководителю избирательного комитета, который обязан передать их руководителю избирательного центра.

Правилами установлены также порядок суммирования итогов голосования в избирательном центре, в территориальном избирательном округе, в штате и в Национальной избирательной комиссии. При этом на всех уровнях при подведении и объявлении итогов вправе присутствовать кандидаты, доверенные лица, наблюдатели, представители политических партий и средств массовой информации.

### **Обжалование нарушений и санкции за нарушения**

Кандидат, политическая партия, участвовавшие в выборах, вправе обжаловать результаты выборов в суд в течение семи дней со дня объявления результатов комиссией, при этом суд обязан рассмотреть жалобу в течение 14 дней. Комиссия в течение 48 часов после окончания периода принятия решений судом по жалобам, но не позднее 30 дней со дня голосования, обязана установить, объявить и опубликовать окончательные итоги выборов.

Законом о выборах установлена ответственность за коррупционные и иные нарушения в сфере выборов с подробным изложением действий, подпадающих под соответствующий состав правонарушения.

### **Некоторые особенности избирательного законодательства**

#### **Республики Судан**

Особенностью законодательства, вызванной сложившейся общественно-политической ситуации в Судане, является предоставленное должностному лицу по выборам право с согласия Национальной избирательной комиссии отсрочить выборы в некоторых округах в случае беспорядков или насилия, препятствующих проведению выборов, или при наличии иных существенных причин, которые делают невозможным проведение выборов в назначенный день; при этом новый день голосования в таких округах должен быть назначен не позднее чем через 60 дней после первоначально установленного дня голосования. Кроме того, Национальная

избирательная комиссия вправе принять решение об отложении выборов президента или губернатора штата в случае невозможности проведения выборов ввиду возникшей серьезной опасности, угрожающей государству, штату или их части, или в случае введения чрезвычайного положения в государстве, штате или их части, при условии, что комиссия установит новую дату выборов не позднее 60 дней с первоначального дня выборов. До проведения отложенных выборов срок полномочий действующего президента или губернатора штата автоматически продлевается.

Законом также предусмотрено, что в случае смерти кандидата в период между опубликованием окончательного списка и окончанием голосования комиссия должна отложить голосование и назначить новый срок выдвижения кандидатов, при этом ранее выдвинутые кандидаты сохраняют свой статус, а день голосования назначается не ранее 60 дней после окончания нового срока выдвижения кандидатов. Данное положение обеспечивает реализацию прав, в первую очередь, политических партий на участие в выборах.

Законодательство Судана предусматривает возможность проведения выборов на безальтернативной основе. Так, в случае, если на соответствующую должность выдвинут один кандидат, отвечающий установленным требованиям, комиссия обязана объявить, что кандидат избран на безальтернативной основе в течение 48 часов после окончания времени выдвижения кандидатов. В таком случае голосование не производится, что не в полной мере отвечает международным избирательным стандартам, поскольку избрание кандидата в таком порядке не связано с выражением воли избирателей. Несмотря на то, что на прошедших выборах такие случаи не наблюдались, полагаем целесообразным предусмотреть в законодательстве проведение голосования в таком случае с возможностью голосования избирателей за или против соответствующего кандидата, который может быть признан избранным при условии голосования за него большинства избирателей.



## **Соблюдение основополагающих демократических принципов**

Принципы всеобщих и равного избирательного права в ходе состоявшихся выборов в Судане, как указано выше, с учетом определенных особенностей социально-политической ситуации в стране, соблюдены.

Принцип тайного голосования обеспечивается обязанностью Национальной избирательной комиссии установить порядок голосования, обеспечивающий его тайну, а также обеспечить наличие соответствующего оборудования, обеспечивающего тайное голосование. Все посещенные избирательные участки были оборудованы столиками со стенками, обеспечивающими тайну голосования. При этом отмечено также, что все избиратели заполняли избирательные бюллетени на указанных столиках, соблюдая тайну голосования.

Принцип прямого избирательного права соблюден в Судане в полной мере, поскольку Национальная Ассамблея – одна из палат национального парламента, избирается полностью на прямых выборах, кроме того на прямых выборах избираются Президент Республики, губернаторы штатов и законодательные органы штатов.

Принцип свободных выборов обеспечивается установленными законом гарантиями свободы волеизъявления граждан. В ходе наблюдения за выборами очевидных признаков нарушения принципа свободных выборов не выявлено. Вместе с тем, определенные условия для нарушения данного принципа могут быть созданы публичностью списка избирателей и наличием значительного числа волонтеров – представителей молодежных организаций, сверяющих списки избирателей и имеющих доступ к информации о голосовании либо не голосовании избирателей, что при определенных условиях может способствовать оказанию давления на избирателей с целью их участия в выборах.

Принцип открытых и гласных выборов обеспечивается законодательными положениями и широко распространенной практикой наблюдения. При этом в Судане предусмотрено участие как наблюдателей (представителей) от участников избирательного процесса, так и

наблюдателей от структур гражданского общества, не связанных с участниками избирательного процесса, и иностранных (международных) наблюдателей.

Законом установлено, что кандидаты, доверенные лица и наблюдатели вправе входить в избирательный центр и находиться в нем в любое время в течение избирательного процесса, при этом им запрещено вмешиваться в деятельность членов избирательных комиссий и разговаривать с избирателями. Руководитель избирательного комитета вправе дать указание об удалении из помещения любого из указанных выше лиц в случае нарушения им закона о выборах или совершения действий, мешающих процессу голосования, что также отвечает международным стандартам.

Кандидат, политическая партия вправе назначить доверенное лицо для представления их интересов на избирательных участках. Доверенное лицо вправе присутствовать на всех избирательных участках, при сортировке и подсчете голосов, представлять в устной или письменной форме какие-либо вопросы или возражения в отношении избирательных действий.

Закон также предусматривает возможность образования комитетов для наблюдения за выборами с участием судей, юрисконсультов при Министерстве юстиции, бывших государственных служащих или лиц, пользующихся уважением в обществе, представителей гражданского общества и средств массовой информации, политических партий.

В ходе посещения помещений для голосования не было ни одного избирательного пункта, где не было бы национальных наблюдателей от политических партий, кандидатов или общественных объединений. Вместе с тем, не все наблюдатели имели четкое представление о своих функциях.

Национальная избирательная комиссия, согласно закону о выборах, также должна приглашать или принимать приглашения от других государств, международных или региональных организаций присутствовать и наблюдать за ходом выборов и назначать своих представителей, т.е. иностранных (международных) наблюдателей, которые аккредитуются комиссией.

Наблюдатель, аккредитованный комиссией, вправе лично осуществлять следующие функции: наблюдать за голосованием, сортировкой и подсчетом голосов с целью контроля честности указанных процессов, контролировать беспристрастность лиц, организующих голосование, сортировку и подсчет голосов, соблюдение ими закона, правил и предписаний, посещать избирательные центры в любое время без предварительного уведомления, присутствовать на всех стадиях сортировки и подсчета голосов, контролировать обеспечение свободы и справедливости выборов, тайны голосования, составлять отчеты по этим вопросам в соответствии с регламентом и правилами. Наблюдательные комитеты и наблюдатели не должны вмешиваться любым способом в работу избирательных комитетов и должностных лиц, однако они вправе формулировать вопросы в устной или письменной форме.

Комиссия с согласия всех членов, а в случае, если не удастся достичь консенсуса – абсолютным большинством, вправе отозвать аккредитацию национальных и международных наблюдателей в любое время в случае нарушения ими закона о выборах и правил.

Следует отметить, что, несмотря на достаточно большое количество иностранных (международных) наблюдателей на выборах 2015 г., многие представители СМИ и политических партий выражали обеспокоенность отсутствием наблюдателей от Евросоюза, пытаясь безапелляционно связывать легитимность выборов, как международную, так и внутреннюю, главным образом, с их оценкой.

Принцип подлинных и справедливых выборов также обеспечивается законодательством и практикой его применения.

### **Рекомендации**

**По результатам наблюдения экспертами разработаны рекомендации, которые могут быть предметом обсуждения уполномоченных национальных органов для выработки путей дальнейшего развития демократических процедур с учетом**

**национальных особенностей. Данные рекомендации не носят императивный характер и не могут ставить под сомнение итоги прошедших общенациональных выборов в Республике Судан.**

1. Рассмотреть возможность детализации Закона о выборах с целью уменьшения полномочий Национальной избирательной комиссии по правовому регулированию отдельных аспектов организации и проведения выборов, в первую очередь, связанных с реализацией прав избирателей и кандидатов, сохранив ее полномочия по регулированию исключительно технических вопросов.
2. Рассмотреть возможность уменьшения числа дней голосования, предусмотрев при этом этап досрочного голосования для избирателей, которые по уважительным причинам не могут прийти на избирательный участок в день голосования.
3. Рассмотреть возможность назначения выборов на нерабочий день либо официального объявления для голосования нерабочим днем для всех граждан страны.
4. Рассмотреть возможность сокращения установленного в настоящее время трехмесячного срока регистрации гражданина на соответствующей территории, предшествующего внесению гражданина в список избирателей.
5. Обсудить вопрос о возможности предоставления активного избирательного права гражданам, проживающим за рубежом, при голосовании на выборах депутатов Национальной Ассамблеи.
6. Выявить мнение населения по вопросу публичности списков избирателей и, в случае необходимости, принять меры по ограничению доступа к персональным данным, содержащимся в списках избирателей.
7. Конкретизировать в Законе о выборах понятие «находящийся в здравом уме», определив порядок установления соответствующего факта, исключив возможность лишения гражданина активного

избирательного права по данному основанию без решения суда или иного правоприменительного акта.

8. Рассмотреть возможность установления обязанности (а не права как в настоящее время) комиссии запросить доказательства соответствия кандидата установленным законом требованиям либо обязанности кандидата представлять такие доказательства при выдвижении, исключив тем самым возможность для неравного применения закона к разным кандидатам.
9. Предусмотреть изменение процедуры получения бюллетеней либо утвердить расстановку технологического оборудования в помещении для голосования таким образом, чтобы избиратель после опускания первого бюллетеня в соответствующий ящик для голосования оказывался перед столом, за которым выдают бюллетени для голосования на выборах в парламент и т.д.
10. Предусмотреть приемлемую в условиях Судана форму фиксации подтверждения получения бюллетеня со стороны избирателя, например, посредством внесения подписи избирателя, отпечатка его пальца либо внесения им иной отметки в список избирателей.
11. С учетом лучшей практики организации выборов целесообразно предпринимать усилия, направленные на сокращение времени, необходимого для установления итогов голосования и официального объявления результатов выборов, что будет способствовать, в том числе повышению доверия к избирательной системе страны.
12. Исключить возможность признания кандидата избранным без проведения голосования на безальтернативной основе, предусмотрев проведение голосования за или против соответствующего кандидата и признание его избранным в случае голосования большинства избирателей за него.

## **ВЫВОДЫ**

**По результатам наблюдения за процессом голосования и анализа избирательного законодательства эксперты пришли к следующему выводу.**

**Всеобщие выборы в Судане, прошедшие 13-16 апреля 2015 года, в целом отвечают международным избирательным стандартам, традициям и условиям организации и проведения выборов в этой стране.**

**Процесс голосования и подсчета голосов организован на достаточно высоком уровне, принимая во внимание особую актуальность вопросов безопасности выборов, избирателям созданы условия для свободного волеизъявления, в том числе для свободного принятия решения об участии или не участии в выборах. Отказ отдельных политических сил от участия в выборах не связан с очевидными признаками давления или иного незаконного воздействия на них со стороны власти и является своеобразной формой участия в политической жизни государства. Вместе с тем, государству следует рассмотреть возможность принятия некоторых мер по совершенствованию избирательного законодательства и практики его применения с целью оптимизации условий реализации конституционных прав граждан Судана и дальнейшее развитие в стране демократических процессов.**

**Эксперты приветствуют сохранение и приумножение национальных традиций в процедурах воспроизводства властных институтов в Судане, основанных на исторических, религиозных, культурных и географических особенностях государства. Особенно это ценно в условиях беспрецедентного давления отдельных «поборников демократии», пытающихся создать однополярный мир, лишив нации и народы суверенитета и самоидентификации.**

**Эксперты выражают озабоченность процессом политизации института международного наблюдения за выборами, выразившимся в**

**отказе представителей некоторых европейских организаций направлять своих наблюдателей на выборы, заранее объявив об их нелегитимности, несмотря на то, что властями Судана и его избирательными органами созданы все условия для полномасштабного эффективного наблюдения за выборами.**

Председатель Совета РОИИП

И.Б. Борисов

Исполнительный директор РОИИП

А.В. Игнатов