

Док.: GA45/LC45/REP/15/r

**СОРОК ПЯТОЕ ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ ГЕНЕРАЛЬНОЙ АССАМБЛЕИ ПАЧЭС
КОМИТЕТ ПО ПРАВОВЫМ И ПОЛИТИЧЕСКИМ ВОПРОСАМ**

ДОКЛАД*

**ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ВЫБОРАХ В
ГОСУДАРСТВАХ-ЧЛЕНАХ ЧЭС: СХОДСТВА И РАЗЛИЧИЯ**

Докладчик: г-н Ихсан ШЕНЕР, Глава турецкой делегации в ПАЧЭС, Член Комитета

* *Текст рассмотрен на Сорок пятом заседании Комитета по правовым и политическим вопросам в Баку 5 мая 2015 г. и утвержден на Сорок пятой Генеральной Ассамблее в Кишиневе 9 июня 2015 г.*

I. ВСТУПЛЕНИЕ

1. Комитет по правовым и политическим вопросам на своем Сорок четвертом заседании в Батуми 29 сентября 2014 г. принял решение изучить вопрос избирательного права и провести сравнительный анализ законодательств о выборах и практики проведения выборов в странах-членах ЧЭС.
2. Идея включить данный вопрос в повестку дня Комитета зародилась в рамках осуществления наблюдательской миссии ПАЧЭС за досрочными президентскими выборами в Украине 25 мая 2014 года (в составе делегации ПАЧЭС были г-н Намык Докле, глава албанской делегации в ПАЧЭС, г-н Петар Кынев, глава болгарской делегации в ПАЧЭС, заместитель Председателя ПАЧЭС, г-н Давид Саганелидзе, глава грузинской делегации в ПАЧЭС, заместитель Председателя ПАЧЭС, г-н Ихсан Шенер, глава турецкой делегации в ПАЧЭС).
3. В связи с этим Сорок пятое заседание Комитета в Баку 5-6 мая 2015 г. посвящено обсуждению доклада «Основные принципы законодательства о выборах в государствах-членах ЧЭС: сходства и различия» и рекомендации для представления на рассмотрение Сорок пятого Пленарного заседания Генеральной Ассамблеи в Кишиневе в июне 2015 г.
4. Настоящий доклад включает не только обсуждение законодательств отдельных государств, но и некоторые общие темы организации и проведения выборов как формы прямого народного волеизъявления и важнейшего проявления демократии. Посредством выборов граждане оказывают воздействие на формирование органов государственной власти и тем самым реализуют свое право на участие в управлении государственными делами.
5. Необходимо отметить, что очень сложно в рамках одного документа предложить исчерпывающий анализ процесса организации проведения выборов в государствах-членах ЧЭС. Поэтому в данном документе основной акцент сделан на подготовку и проведение парламентских выборов и сравнении практики их проведения. В последние годы ПАЧЭС активизировала наблюдение за президентскими и парламентскими выборами в государствах-членах ЧЭС. Участие представителей ПАЧЭС в международном мониторинге является одним из направлений деятельности Ассамблеи.
6. При подготовке доклада использовалась информация, представленная национальными делегациями Болгарии, Грузии, Греции, России, Румынии и Турции. Кроме того, справочный материал был получен Международным секретариатом ПАЧЭС из других соответствующих источников и публикаций.

II. ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ВЫБОРАХ В ГОСУДАРСТВАХ-ЧЛЕНАХ ЧЭС: СХОДСТВА И РАЗЛИЧИЯ

7. Справедливые и свободные выборы, бесспорно, являются одной из важных основ демократического общества. Выборы непосредственно отражают политическую систему и влияют на нее. Посредством выборов выявляется воля народа, на основе которой создается демократическая власть. Поэтому выборы являются важнейшим компонентом современной политики как способа формирования органов управления в соответствии с избирательной системой.
8. Избирательное законодательство в разных странах разное. Избирательные системы во многом зависят от конкретных исторических, культурных, политических и социальных факторов в каждой отдельной стране. Помимо этого, законы о выборах направлены на

то, чтобы обеспечить функционирование национальных систем, учитывая национальные проблемы и опыт.

9. Под принципами избирательного права понимаются обязательные требования и условия, без соблюдения которых выборы не могут быть признаны легитимными. Эти принципы сформулированы в международно-правовых актах, Конституциях и законах. Всеобщим признается такое избирательное право, при котором все взрослые граждане мужского и женского пола имеют право принимать участие в выборах. Специальные условия, которые ограничивают это право, называются цензами. Избирательные права граждан законодательно должны быть защищены от любой дискриминации.
10. Законодательная база, которая регулирует проведение парламентских выборов в **Республике Албания**, в целом является прочной правовой основой для проведения демократических выборов. В избирательный кодекс были внесены поправки в июле 2012 года при поддержке основных политических партий. Однопалатный парламент (Собрание Республики Албания), который состоит из 140 депутатов, избираемых на четырехлетний срок по пропорциональной системе в 12 многомандатных избирательных округах. Политические партии, коалиции и независимые кандидаты могут участвовать в выборах через списки кандидатур для каждого района. Для прохождения в парламент партиям необходимо набрать более 3 % голосов, а партийным блокам – более 5 % голосов. Право избирать, а также право быть избранным имеет каждый гражданин в возрасте 18 лет, который соответствует законным условиям. В период избирательной кампании разрешается проводить предвыборную агитацию в рамках соответствующих законов. Политические партии, участвующие в выборах и получившие не менее 0,5 % голосов избирателей, имеют право на получение государственного финансирования из бюджетных средств. Эти средства определяются по решению парламента и включаются в государственный бюджет на соответствующий год выборов в качестве отдельного пункта. Партия либо коалиция партий, получившая, по меньшей мере, 71 место в парламенте, имеет право формировать правительство. Парламент также избирает Президента Республики каждые пять лет. Ни одна другая европейская страна не пережила таких трансформаций избирательной системы с 1990 года, как Албания: чисто мажоритарная система в 1990 году; смешанная система, сочетающая элементы мажоритарной и пропорциональной избирательных систем в период 1992-2005 гг.; и система пропорционального представительства с 2009 года. По итогам парламентских выборов 23 июня 2013 года в парламенте Албании представлены: коалиция Социалистической партии - 60 % и коалиция Демократической партии - 40 %, что означает 66 мандатов Социалистической партии, 16 мандатов ее союзника Социалистического движения за интеграцию и 49 мандатов Демократической партии. ПАЧЭС никогда не направляла наблюдательные миссии в Албанию для парламентских выборов из-за отсутствия приглашений.
11. Избирательный кодекс **Республики Армения**, принятый в 2011 году, содержит необходимые элементы для демократического проведения избирательных процессов всех уровней. Избирательное право граждан регулируется Конституцией Республики Армения и Избирательным Кодексом. В соответствии со статьей 3 Конституции Республики Армения выборы проводятся на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права, тайным голосованием. В Армении с 1995 года используется смешанная система выборов. Однопалатный парламент (Национальное Собрание Республики Армения) состоит из 131 депутата, избираемых на пятилетний срок (по мажоритарным округам - 41 депутата, по пропорциональной системе - 90 депутатов). Для прохождения в Национальное собрание партиям нужно набрать более 5 % голосов, а партийным блокам – более 7 % голосов. В соответствии со статьей 64 Конституции

Республики Армения депутатом может быть избрано любое лицо, достигшее 25 лет, последние пять лет являющееся гражданином Республики Армения, постоянно проживающее последние пять лет в Республике Армения и обладающее избирательным правом. Граждане, обладающие избирательным правом, участвуют в выборах на добровольной основе. В Республике Армения право избирать имеют граждане, достигшие 18 лет. При выборах в Республике формируются Центральная избирательная комиссия, областные и участковые избирательные комиссии. Избирательные комиссии обеспечивают осуществление и защиту избирательного права граждан. В состав Центральной избирательной комиссии входят три члена, назначенные Правительством, по одному члену от каждой партии, имеющей депутатскую фракцию в действующем или распущенном парламенте, по одному назначенному члену от первых пяти партий, не имеющих депутатскую фракцию в действующем или распущенном парламенте. По итогам выборов 6 мая 2012 года в парламенте представлены: политический блок «Армянский национальный конгресс», который преодолел 7-ми процентный барьер, и пять политических партий - «Республиканская партия Армении», набравшая 44,05 % голосов, «Прцветающая Армения» - 30,2 %, «Наследие» - 5,79 %, «Армянская Революционная Федерация Дашнакцутюн» - 5,73 % и «Правовое государство» - 5,49 % голосов. *ПАЧЭС наблюдала за парламентскими выборами в Армении в 2003 г.*

12. В *Азербайджанской Республике* проводятся выборы Президента Азербайджана, Милли Меджлиса и местных представительных органов. Милли Меджлис является однопалатным парламентом, депутаты которого избираются на основе мажоритарной избирательной системы и всеобщих, равных и прямых выборов путем свободного тайного голосования. Милли Меджлис состоит из 125 депутатов, которые избираются на пять лет. Избирательное право граждан регулируется Конституцией Азербайджанской Республики и Избирательным Кодексом. Избирательный кодекс Азербайджана отвечает всем требованиям международных стандартов. Лица, имеющие двойное гражданство, имеющие обязательства перед другими государствами, работающие в системе исполнительной или судебной власти, лица, занимающиеся другой оплачиваемой деятельностью, исключая научную, педагогическую и творческую деятельность, религиозные деятели, лица, недееспособность которых подтверждается судом, осужденные за тяжкие преступления, отбывающие наказание в местах лишения свободы по приговору суда, вступившему в законную силу, не могут быть избраны депутатами Милли Меджлиса. Каждый гражданин Азербайджанской Республики в возрасте не моложе 25 лет может быть избран в установленном законом порядке депутатом Милли Меджлиса. Кандидат, который наберет наибольшее количество голосов избирателей в конкретном округе, считается избранным. Политическая партия, принимающая участие в парламентских выборах, может участвовать в распределении 10 процентов финансовых средств, выделенных из бюджета, если она наберет более трех процентов голосов избирателей. При выборах в Республике формируются Центральная избирательная комиссия, областные и участковые избирательные комиссии. Центральная избирательная комиссия состоит из 18 членов, которых избирает Милли Меджлис. 6 членов Центральной избирательной комиссии представляют политическую партию, депутаты которой составляют большинство в Милли Меджлисе, 6 членов - депутатов, не принадлежащих ни к одной политической партии (независимых), 6 членов - политические партии, депутаты которых составляют меньшинство в Милли Меджлисе. ЦИК ведет активную работу по подготовке и организации выборов в установленные сроки и разрабатывает необходимые правила. На выборах 7 ноября 2010 г. в голосовании приняли участие 50.14 % от общего числа избирателей. Борьбу за 125 депутатских мандатов вели около 690 кандидатов. Правящая

партия «Новый Азербайджан» имеет большинство в парламенте - 66 мест. В парламент также вошли представители 12 партий и 42 независимых депутата. Очередные парламентские выборы пройдут осенью 2015 года. ПАЧЭС наблюдала за президентскими выборами в Азербайджане в 2003 и 2013 гг.

13. Избирательное право граждан в **Республике Болгария** регулируется Конституцией и Избирательным Кодексом. Кроме того, законодательная база включает Закон о политических партиях, Закон о высшем административном суде, и Закон о гражданской регистрации населения. Народное собрание Болгарии состоит из 240 депутатов, избираемых сроком на 4 года по пропорциональной системе. При выборах в Республике формируются Центральная избирательная комиссия, а также окружные и участковые избирательные комиссии. ЦИК является постоянно работающим органом и состоит из двадцати членов, избираемых на 5 лет. Все избирательные органы формируются по предложениям политических партий и коалиций. Списки кандидатов, предложенные партиями и коалициями, регистрируются в ЦИК и должны быть поддержаны 2500 подписями избирателей. Инициативные комитеты могут выдвигать независимых кандидатов, которым необходимо заручиться подписями 1 % избирателей округа, в котором они баллотируются. Территория страны разбита на 31 многомандатный округ. Количество мандатов в каждом округе определяет ЦИК с учётом населения округа, минимум - 4 мандата. Партии и коалиции, набравшие больше 4 % на национальном уровне, и независимые кандидаты, получившие в округе больше голосов, чем предполагает окружная избирательная квота, могут участвовать в распределении мандатов. Новый избирательный кодекс, принятый в марте 2014 года, создал возможность преференциального голосования – когда избиратели могут проголосовать за весь избирательный список или за отдельных кандидатов в списке. Чтобы получить мандат в «преференциальном» порядке, кандидат должен набрать не менее семи процентов голосов избирателей, проголосовавших за его список. Все граждане, достигшие 18 лет, имеют право голосовать, кроме тех, кто отбывает наказание в местах лишения свободы вне зависимости от тяжести преступления. Каждый гражданин в возрасте не моложе 21 года может быть избран в установленном законом порядке депутатом. По итогам внеочередных выборов 5 октября 2014 г. в парламенте представлены следующие партии: ГЕРБ (Граждане за европейское развитие Болгарии), набравшая 32,67 % голосов; БСП-Левая Болгария - 15,4 % голосов; «Движение за права и свободы» - 14,84 %, «Реформаторский блок» - 8,89 %, «Патриотический фронт» - 7,2 %; «Болгария без цензуры» 5,69 %, «Атака» - 4,52 %; и коалиция «Альтернатива за болгарское возрождение» - 4,15 %. По информации ЦИК, на трёхстах участках был опробован автоматический подсчёт голосов параллельно с обычным голосованием, однако результаты, полученные автоматически, не были официальными. ПАЧЭС наблюдала за парламентскими выборами в Болгарии в 2013 и 2014 гг.

14. Избирательный кодекс **Грузии** устанавливает правовые основы подготовки и проведения выборов Президента Грузии, Парламента Грузии, представительного органа местного самоуправления. Избирательное право граждан регулируется Конституцией, Избирательным Кодексом, общепризнанными принципами и нормами международного права, иными законодательными актами и правовыми актами избирательной администрации. Избирательным правом обладают все граждане Грузии, которым до дня выборов исполнилось или исполняется в тот день 18 лет и которые соответствуют условиям законов. Каждый гражданин в возрасте 21 года может быть избран депутатом. Центральная избирательная комиссия состоит из Председателя и 12 членов. Председатель ЦИК избирается в порядке, установленном законом, 5 членов ЦИК по представлению Президента Грузии избирает Парламент Грузии, а 7 членов назначают

партии. Избирательный бюллетень печатается на основании распоряжения ЦИК, по установленному ею образцу, также готовятся специальные конверты. На всех избирательных участках осуществляется маркировка избирателей. Представители избирательных субъектов, местных и международных наблюдательных организаций, органов печати и иных средств массовой информации вправе в день голосования находиться в помещениях для голосования и наблюдать за процессом голосования. Печатные агитационные материалы могут вывешиваться на зданиях, сооружениях и иных объектах в случае согласия их собственников. Парламент Грузии в составе 150 депутатов избирается сроком на 4 года. 77 членов Парламента Грузии избираются на основе пропорциональной избирательной системы, а 73 членов - на основе мажоритарной избирательной системы. Право представления партийных списков имеют самостоятельно участвующие в выборах партии и избирательные блоки. Право на выдвижение кандидатов в члены Парламента по мажоритарному избирательному округу имеют самостоятельно участвующая в выборах партия и избирательный блок. Избранным по мажоритарному избирательному округу считается кандидат, получивший большее число голосов, но не менее 30 процентов голосов лиц, участвовавших в выборах в соответствующем мажоритарном избирательном округе. Мандаты членов Парламента Грузии предоставляются только по партийному списку, получившему не менее 5 процентов голосов лиц, участвовавших в выборах. По результатам выборов 1 октября 2012 г., в парламент вошли представители только двух политических сил: «Грузинская мечта - Демократическая Грузия» - 85 мест и «Единое национальное движение» - 65 мест. ПАЧЭС наблюдала за президентскими и парламентскими выборами в Грузии в 2003, 2012 и 2013 гг.

15. Нынешняя избирательная система **Греческой Республики** регулируется Конституцией, Законом № 3636/2008 и указами Президента страны № 96/2007 и № 26/2012. Греческий парламент состоит из 300 депутатов, избираемых на четырехлетний срок по системе «усиленного» пропорционального представительства по 56 избирательным округам, 48 из которых многомандатные и 8 одномандатные. Число депутатов Парламента для каждого избирательного округа определяется Президентским декретом на основе численности законного населения округа по результатам последней переписи. Из 300 депутатских мандатов 250 распределяются по пропорциональной системе с избирательным барьером 3 %. Партия, получившая наибольшее количество голосов избирателей, получает дополнительно 50 мандатов для тех её кандидатов, которые находились ниже в избирательном списке партии и предварительно не прошли в парламент. Места определяются по избирательному округу голосованием, и избиратели могут выбрать кандидата или кандидатов по своему выбору. Предоставляется также возможность преференциального голосования, когда избиратели могут проголосовать за весь партийный список или за отдельных кандидатов в списке, отметив имя участника голосования. В соответствии со статьей 54.3 Конституции страны «часть Парламента (не более одной двадцатой от общего числа депутатов) может избираться в едином порядке на всей территории государства пропорционально результатам, полученным каждой партией по стране в целом». Любой гражданин в возрасте не моложе 25 лет могут быть избранными в Греческий парламент. Право голоса имеют все граждане Греции в возрасте 18 лет и старше при условии, что они находятся в списках избирателей, кроме тех, кто отбывает наказание в местах лишения свободы и были лишены права голоса на основании судебного решения. Особенность греческого избирательного права заключается в предоставлении права голоса греческим гражданам, постоянно проживающим за границей (около 7 миллионов человек). Внеочередные выборы в Греческий Парламент прошли 25 января 2015 года. Выборы принесли победу

Коалиции радикальных левых (СИРИЗА), получившей 36.34 % голосов (149 мест). В парламенте также представлены следующие партии: Новая демократия - 27.81 % (76 мест), Золотая заря - 6.3 % (17 мест), Река (То Potami) - 6.05 % (17 мест), Коммунистическая партия Греции - 5.47 % (15 мест), Независимые греки (АНЭЛ) - 4,75 % (13 мест), ПАСОК - 4,68 % (13 мест). ПАЧЭС никогда не направляла наблюдательные миссии в Грецию для выборов из-за того, что не было приглашений.

16. Избирательный кодекс **Республики Молдова** устанавливает порядок организации и проведения выборов Парламента и органов местного управления. Право избирать и быть избранным имеют граждане Республики Молдова, достигшие на день выборов 18-летнего возраста, за исключением лишенных этого права в установленном законом порядке. При выборах в Республике формируются Центральная избирательная комиссия, областные и участковые избирательные комиссии. Центральная избирательная комиссия состоит из девяти членов, из которых один предлагается Президентом Республики Молдова, а остальные восемь - Парламентом с соблюдением пропорционального представительства большинства и оппозиции, и утверждается постановлением Парламента, принятым большинством голосов. Правом выдвигать кандидатов на выборах обладают: партии и другие общественно-политические организации; избирательные блоки и граждане, которые выдвигают независимых кандидатов. Гражданам Республики Молдова, партиям и другим общественно-политическим организациям, избирательным блокам, кандидатам и их доверенным лицам предоставляется право свободно и всесторонне обсуждать предвыборные программы конкурентов на выборах, политические, профессиональные и личные качества кандидатов, а также проводить предвыборную агитацию на собраниях, митингах, встречах с избирателями, через средства массовой информации или использования иных форм общения. В день выборов и предшествующий ему день предвыборная агитация в любой форме запрещается. Парламент состоит из 101 депутата, которые избираются на четыре года. Выборы в парламент проводятся по одному общенациональному избирательному округу и минимальные пороги для получения мест в парламенте составляют: 2 % для независимых кандидатов, 6 % для политических партий, 9 % для избирательных блоков из 2-х партий и 11 % для избирательных блоков из 3-х или более политических партий. Мандаты распределяются кандидатам на выборах Центральной избирательной комиссией в порядке очередности их в списках. Кандидаты, включенные в списки претендентов на выборах, достигших минимального порога, но не избранные, объявляются резервными кандидатами. По обращению Центральной избирательной комиссии резервный кандидат объявляется Конституционным судом избранным, если по каким-либо причинам мандат депутата, принадлежащий партии, другой общественно-политической организации или избирательному блоку, которые он представляет, освободился. Если партией или блоком получено мандатов больше, чем число кандидатов, включенных в список, то данной партии и блоку распределяется количество мандатов, равное числу кандидатов в списке. Оставшиеся депутатские мандаты перераспределяются остальным партиям, общественно-политическим организациям или избирательным блокам. Такой же порядок действует в случае последующего освобождения мандатов, если конкурент на выборах не имеет резервных кандидатов или если освобождается депутатский мандат, полученный независимым кандидатом. По итогам парламентских выборов 30 ноября 2014 года в парламент представлены следующие партии: Партия социалистов - 25 мест, Либерал-демократическая партия - 23 мест, Партия коммунистов 21 место, Демократическая партия - 19 мест, Либеральная партия - 13 мест. ПАЧЭС наблюдала за парламентскими выборами в Молдове в 2014 г.

17. Согласно Конституции, **Румыния** является суверенным, независимым, единым и неделимым, демократическим и социальным государством на основе верховенства закона и с республиканской формой правления. Парламент является высшим представительным органом румынского народа и единственной законодательной властью в стране. Парламент состоит из Палаты депутатов и Сената. Палата депутатов и Сенат избираются на основе всеобщего, равного, прямого, тайного и свободного голосования, в соответствии с избирательным законом. Количество депутатов и сенаторов устанавливается избирательным законом пропорционально численности населения Румынии. Палата депутатов и Сенат избираются на четырехлетний срок, который может быть *де-юре* продлен в случае объявления мобилизации, войны, блокады, или чрезвычайного положения, вплоть до прекращения такого состояния. Выборы в Палату депутатов и Сенат проводятся в течение трех месяцев после истечения срока полномочий или роспуска парламента. Палата Депутатов состоит из 412 депутатов, Сенат – из 176 сенаторов. Такая дифференциация является следствием разницы в нормах представительства для этих палат. Для Палаты Депутатов норма представительства составляет 1 депутат от 70000 жителей, а для Сената – один сенатор от 160000 жителей. Для того, чтобы быть избранным в парламенте, политическая партия должна преодолеть 5 % заградительный барьер, в случае двух-партийных блоков 3 % действительных голосов на уровне страны добавляется к 5% барьеру; для блоков из трех либо более партий, 1 % действительных голосов на уровне страны добавляется для каждого отдельного члена блока, до максимум 10 % от общего количества действительных голосов на уровне страны. Выборы проводятся в 43 многомандатных округах. Специальные правила введены для организаций, представляющих национальные меньшинства. Если представители таких организаций не получают по меньшей мере один мандат депутата или сенатора, они имеют право получить мандат депутата, в случае если на уровне страны число голосов составляет по меньшей мере 5% от среднего числа голосов, необходимых для избрания депутата. Мандаты, предназначенные организациям, представляющим национальные меньшинства, добавляются к депутатским мандатам в рамках нормы представительства. Выборы проводятся Постоянным избирательным органом и трёхступенчатой структурой избирательных комиссий, которая формируется для каждых выборов и которую возглавляет Центральное бюро по выборам. Второй уровень составляют 43 окружных избирательных бюро. На третьем уровне - 18456 участковых избирательных бюро. Постоянный избирательный орган возглавляет Председатель, которого назначают на объединённой сессии двух палат парламента. Этот орган занимается детализацией правовой базы в области проведения выборов, следит за материально-техническим обеспечением выборов, пересматривает границы избирательных округов в зависимости от изменения численности населения, контролирует выполнение правил о финансировании политических партий. Центральное бюро по выборам состоит из 5 судей Верховного суда, отобранных из числа всех судей путём жеребьёвки. Также в этот орган входят президент и два вице-президента Постоянного избирательного органа и до 12 представителей партий, политических союзов и блоков, участвующих в выборах, а также представитель парламентской группы национальных меньшинств в Палате депутатов. Приоритет в назначении членов избирательных бюро всех уровней принадлежит парламентским партиям, а также имеющим представительство в парламенте организациям, представляющим национальные меньшинства. Остальные места в бюро распределяются между непарламентскими партиями и коалициями в зависимости от количества выставленных кандидатов в одномандатных округах. Возрастной ценз для избрания в Палату депутатов составляет 23 года, для избрания в Сенат - 33 лет. Все граждане, достигшие 18 лет, имеют право голосовать, если обратное

не постановлено судом по причине недееспособности гражданина или в качестве судебного приговора за преступление. По итогам выборов 2012 г. в обе палаты парламента прошли 4 партии. В Палате Депутатов представлены: «Социал-либеральный союз» - 273 мест, «Правый румынский альянс» - 56 мест, «Народная партия - Дан Дьяконеску» - 47 мест; «Демократический союз венгров Румынии» - 18 мест и представители других национальных меньшинств - 18 мест. В Сенате представлены: «Социал-либеральный союз» - 122 мест, «Правый румынский альянс» - 24 мест, «Народная партия - Дан Дьяконеску» - 21 место и «Демократический союз венгров Румынии» - 9 мест. ПАЧЭС никогда не направляла наблюдательные миссии в Румынию для выборов из-за отсутствия приглашений.

18. В **России** на федеральном уровне прямым голосованием избирается одна палата Федерального Собрания - Государственная Дума и глава государства - Президент Российской Федерации. На выборной основе формируются органы государственной власти в субъектах Федерации, а также органы местного самоуправления. Избирательное право включает следующие правовые источники: Конституция Российской Федерации, закрепляющая основные принципы избирательного права и порядок избрания Президента Российской Федерации и депутатов Государственной Думы; Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», включающий общие для Федерации и ее субъектов требования к порядку организации выборов, составляющие основные гарантии избирательных прав граждан; Федеральные законы «О выборах Президента Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и «О государственной автоматизированной системе Российской Федерации ВЫБОРЫ»; Другие федеральные избирательные законы, например «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» № 149-ФЗ.; Указы Президента Российской Федерации, которые издаются по вопросам организации и проведения выборов, например, о сроках проведения выборов в Государственную Думу и органы государственной власти в субъектах Федерации, в которых нет собственных законоустановлений, и др.; нормативные акты Центральной избирательной комиссии, постановления, инструкции и разъяснения, которые детализируют порядок проведения выборов (например, о порядке составления участковой избирательной комиссии, о порядке поступления денежных средств в избирательные фонды и др.); Конституции республик, уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов и принимаемые ими законы, акты глав администраций и избирательных комиссий, регламентирующие порядок избрания глав администраций (президентов) и депутатов законодательных органов субъектов Российской Федерации, а также в органы местного самоуправления. Принципы избирательного права России включают два вида цензов: возрастной ценз и ценз оседлости (проживание на соответствующей территории в течение определенного срока). Федеральное Собрание состоит из двух палат - Совета Федерации и Государственной Думы. В Совет Федерации входят: по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации - по одному от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти; представители Российской Федерации, назначаемые Президентом Российской Федерации, число которых составляет не более десяти процентов от числа членов Совета Федерации - представителей от законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Представители от законодательных органов власти субъектов избираются из своего состава, т.е. член Совета Федерации должен сначала быть избранным в орган

законодательной власти своего субъекта. В соответствии с последними изменениями представители от органов исполнительной власти тоже проходят своеобразную процедуру избрания: каждый кандидат на должность главы субъекта Федерации в случае его избрания, если иное не установлено законами субъекта Федерации, представляет три кандидатуры на пост своего представителя в Совете Федерации. Избранный глава субъекта назначает своим представителем одного из списка. Государственная Дума состоит из 450 депутатов и избирается сроком на пять лет. Депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший 21 года и имеющий право участвовать в выборах. Одно и то же лицо не может одновременно являться членом Совета Федерации и депутатом Государственной Думы. Депутат Государственной Думы не может быть депутатом иных представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления. По новому законодательству 225 депутатов Государственной Думы избираются по одномандатным избирательным округам (один округ - один депутат). 225 депутатов Государственной Думы избираются по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов избирателей, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты Государственной Думы. К распределению депутатских мандатов допускаются федеральные списки кандидатов, каждый из которых получил 5 и более процентов голосов избирателей (по этому закону будут проходить следующие выборы). Участие гражданина Российской Федерации в выборах является свободным и добровольным. Все граждане, достигшие 18 лет, имеют право голосовать. По итогам выборов 2011 г. (на основе пропорционального представительства) в Государственную думу прошли следующие партии: «Единая Россия» - 238 мест, «Коммунистическая партия Российской Федерации» - 64 места, «Справедливая Россия» - 64 места и «Либерально-демократическая партия России» - 56 мест. ПАЧЭС наблюдала за президентскими и парламентскими выборами в России в 1999 и 2000 гг.

19. Избирательное право граждан в *Республике Сербия* регулируется Конституцией, «Законом о выборах депутатов» и «Законом об изменениях и дополнениях к Закону о выборах депутатов». Согласно Конституции страны, источником власти являются граждане, которые реализуют её через референдумы, народную законодательную инициативу и свободные выборы своих представителей. Парламент Сербии (Народная скупщина) является высшим законодательным и конституционным органом. Он однопалатный и состоит из 250 депутатов, которые, по конституции, избираются свободным и тайным голосованием на 4 года. Страна представляет собой единый избирательный округ и места распределяются пропорционально набранным голосам. Для политических партий избирательный барьер составляет 5 %. Исключением являются избирательные списки, представляющие зарегистрированные национальные меньшинства, для которых избирательный барьер составляет 0,4 %, достаточных, чтобы получить 1 место в парламенте. Право избирать, а также право быть избранным имеет каждый гражданин в возрасте 18 лет, который удовлетворяет требованиям законов. Кандидаты могут быть выдвинуты зарегистрированными политическими партиями, коалициями партий и другими политическими организациями, а также группами граждан. Избирательная комиссия Республики назначается сроком на четыре года. Председатель и шестнадцать ее членов определяются Парламентом Республики Сербия. По итогам досрочных парламентских выборов в Сербии 16 марта 2014 года прошли семь политических партий, блоков и коалиций. Сербская прогрессивная партия получила 158 мандатов, блок «Социалистическая партия Сербии - Партия пенсионеров - Единая Сербия» - 44 мандата, Демократическая партия - 19 мандатов. Коалиция Новой демократической партии - 18 мандатов, Союз воеводинских венгров - 6 мандатов,

Партия демократического действия Санджака - 3 мандата, Партия для демократического действия - 2 мандата. ПАЧЭС никогда не направляла наблюдательные миссии в Сербию для выборов из-за отсутствия приглашений.

20. Законодательная база, которая регулирует проведение парламентских выборов в **Турецкой Республике**, является прочной правовой основой для проведения демократических выборов. Законодательная база включает Конституцию, Закон № 298 «Об основополагающих принципах выборов и основных списках избирателей», Закон № 2839 «О парламентских выборах», Закон № 2820 «О политических партиях», Закон № 6271 «О президентских выборах», Закон № 2972 «О выборах местного самоуправления», Закон № 3376 «О представлении на всенародное голосование изменений в Конституцию». Согласно Конституции страны, законодательная власть от имени турецкого народа принадлежит Великому Национальному Собранию Турции (ВНСТ), которое является высшим однопалатным законодательным органом. ВНСТ состоит из 550 депутатов избираемых на четырехлетний срок на всеобщих выборах на основе пропорционально партийных списков в 85 многомандатных избирательных округах. В парламенте представлены лишь партии, набравшие более 10 % голосов избирателей. Все турецкие граждане, достигшие 18 лет, имеют право участвовать в выборах и принимать участие в референдуме. Каждый гражданин, достигший 25-летнего возраста, может стать кандидатом в депутаты. Высший избирательный совет выполняет все функции в целях обеспечения честного и организованного проведения выборов с начала и до конца голосования, рассматривает и выносит окончательное решение относительно всех нарушений, жалоб, возражений по поводу выборов во время и после голосования. Высший избирательный совет состоит из 7 основных членов и 4 заместителей. Шесть ее членов избираются на пленарном заседании Высшего апелляционного суда, а пять членов избираются на пленарном заседании Государственного Совета из числа своих членов тайным голосованием и абсолютным большинством от общего числа членов. Председатель и заместитель Председателя избираются абсолютным большинством и тайным голосованием членов Комиссии. По два замещающих члена Высшего избирательного совета от Высшего апелляционного суда и Государственного Совета определяются жребием. Избирательный бюллетень печатается на основании распоряжения Высшего избирательного совета по установленному образцу, также готовятся специальные конверты. На всех избирательных участках осуществляется маркировка избирателей. По итогам парламентских выборов 12 июня 2011 года, правящая Партия справедливости и развития, набравшая 49.83 процентов голосов избирателей, вновь одержала победу, и таким образом, Реджеп Тайип Эрдоган стал первым премьер-министром в истории Турции, три раза подряд выигравшим парламентские выборы. В состав ВНСТ также вошли: Республиканская народная партия (СНР) – 25.98 %; Партия националистического движения (МНР) – 13.01 %; и независимые – 6.57 %. Очередные парламентские выборы в Турции будут проходить 7 июня 2015 года. ПАЧЭС никогда не участвовала в наблюдательных миссиях в Турции из-за отсутствия приглашений.

21. Избирательное право граждан **Украины** регулируется Конституцией Украины и законами Украины «О выборах народных депутатов Украины», «О Центральной избирательной комиссии», «О Государственном реестре избирателей», «О выборах Президента Украины», «О выборах в органы местного самоуправления» и другие законодательные акты Украины относительно порядка проведения выборов. Верховная Рада Украины, состоящая из 450 народных депутатов представляет собой однопалатный парламент, избираемый на пятилетний срок на основе всеобщего, прямого и равного избирательного права путём тайного голосования. Выборы проходят

по смешанной системе: согласно законодательству, 225 депутатов избираются по пропорциональной системе в общегосударственном многомандатном избирательном округе по избирательным спискам кандидатов в депутаты от политических партий; и 225 депутатов избираются по мажоритарной системе относительного большинства в одномандатных избирательных округах. Право голоса на выборах и референдумах имеют граждане Украины, достигшие на день их проведения 18 лет. Народным депутатом Украины может быть гражданин Украины, достигший на день выборов 21 года, имеющий право голоса и проживающий в Украине в течение последних пяти лет. Не может быть избран в Верховную Раду Украины гражданин, имеющий судимость за совершение умышленного преступления, если эта судимость не погашена и не снята в установленном законом порядке. При выборах в стране формируются Центральная избирательная комиссия, областные и участковые избирательные комиссии. Выдвижение кандидатов в депутаты партиями начинается за девяносто и заканчивается за семьдесят девять дней до дня голосования. Право выдвижения кандидатов в депутаты в общегосударственном округе реализуется избирателями через партии в порядке, предусмотренном законом. Право выдвижения кандидатов в депутаты в одномандатных округах реализуется избирателями через партии или путем самовыдвижения в порядке, предусмотренном законодательством. Предвыборная агитация может осуществляться в любых формах и любыми средствами, которые не противоречат Конституции Украины и законам Украины. Голосование избирателей на выборах депутатов осуществляется с помощью избирательных бюллетеней. Форма, цвет и текст избирательных бюллетеней для голосования в общегосударственном округе и в одномандатных избирательных округах утверждаются Центральной избирательной комиссией не позднее, чем за пятьдесят три дня до дня голосования. По итогам досрочных выборов в Верховную Раду Украины 26 октября 2014 года, по общегосударственному многомандатному округу в парламент вошли: «Народный фронт» – 64 места, «Блок Петра Порошенко» – 63 места, «Самопомощь» - 32 места, «Оппозиционный блок» – 27 мест, «Радикальная партия» – 22 места, «Батьківщина» – 17 мест; по одномандатным округам: «Блок Петра Порошенко» – 69 мест, «Народный фронт» – 18 мест, «Свобода» - 6 мест, «Оппозиционный блок» – 2 места, «Батьківщина» - 2 места, «Самопомощь» - 1 место, «Сильная Украина» – 1 место, «ЗАСТУП» - 1 место, «Правый сектор» – 1 место, «Воля» – 1 место, «Самовидвиженці» – 96 мест. *ПАЧЭС наблюдала за президентскими и парламентскими выборами в Украине в 2002, 2004, 2006, 2012 и 2014 гг.*

Сходства и различия

22. Несмотря на многообразие, в процессах организации проведения выборов в странах ЧЭС есть много общего. Избирательное право представляет собой совокупность правовых норм, принципов, положений, согласно которым проводятся выборы, осуществляются действия и принимаются решения гражданами, политическими партиями, избирательными комиссиями, другими органами, наделенными полномочиями по подготовке и проведению выборов на различных этапах избирательной кампании. В основном избирательное право в странах региона соответствует международно-правовым стандартам и положениям международных инструментов.
23. На основе международных документов и опыта развития представительной демократии в нормативных правовых актах многих государств закреплён ряд общепризнанных принципов избирательного права. Это - всеобщее равное и прямое избирательное право, периодичность выборов, свободное волеизъявление избирателей при тайном голосовании, гласность и открытость выборов, независимость органов, осуществляющих подготовку и проведение избирательных кампаний, предоставление

кандидатам равных возможностей для ведения предвыборной агитации, конкуренция претендентов и др. Содержанием избирательного права являются также положения, регламентирующие этапы, порядок, правила и процедуры осуществления избирательных действий и принятия компетентными органами решений: по регистрации или учету избирателей, составлению списков избирателей, образованию избирательных округов, избирательных участков, выдвижению и регистрации кандидатов, предвыборной агитации, проведению голосования и подведению его итогов и другим вопросам.

24. Избирательное право также предоставляет право гражданам, при достижении установленного законом возраста, принимать участие в избрании органов государственной власти (депутатов парламентов, главы государства), органов местного самоуправления (муниципалитетов, мэрии и др.) или участвовать в выборах. Во всех государствах-членах ЧЭС право избирать (активное избирательное право) предоставляется гражданам по достижении ими 18 лет. Однако за достижением совершеннолетия вовсе не следует автоматическое наделение гражданина правом быть избранными в органы государственной власти и выборные органы местного самоуправления. В государствах установлены дополнительные возрастные цензы. Депутатами парламентов в странах ЧЭС могут быть граждане с разного возраста: в 18 лет в Албании, Молдове и Сербии, в 21 год в Болгарии, Грузии, России и Украине, и в 25 лет в Армении, Азербайджане, Греции, Турции. В Румынии возрастной ценз для избрания в Палату депутатов 23 года, а для избрания в Сенат - 33 года. В России членом Совета Федерации можно стать с 30 лет, а Государственной Думы - с 21 года.
25. Принцип всеобщности, то есть отсутствия какой-либо дискриминации, заключается в том, что граждане могут избирать и быть избранными по достижении определенного возраста независимо от пола, расы, национальности, отношения к религии и убеждений, а также независимо от имущественного и должностного положения. Однако право быть избранным ограничено рядом дополнительных условий или цензов, связанных не только с возрастом, но и с гражданством, рождением, проживанием и другими факторами.
26. В большинстве стран применяется принцип свободных выборов, который означает, что граждане участвуют в выборах добровольно, без государственного принуждения. Им предоставляется возможность самостоятельно принимать решение - использовать или не использовать на выборах свое активное или пассивное избирательное право. В законодательстве каждой страны эти вопросы решаются по-разному, в зависимости от сложившихся традиций и характера избирательных кампаний: выборы могут признаваться состоявшимися вне зависимости от числа граждан, принявших в них участие, или только тогда, когда в них принял участие оговоренный в законе минимум избирателей. В ряде стран (Греция, Турция) при проведении выборов используют обязательный вотум, согласно которому участие в выборах для граждан является обязательным.
27. В демократических избирательных системах голосование является тайным. Принцип тайного голосования предполагает исключение контроля за волеизъявлением избирателей, создание условий для свободы выбора. Достигается это рядом организационных гарантий и правил, устанавливаемых законодательством о выборах. Обычно для заполнения бюллетеней избирателям предоставляются специально оборудованные кабины или комнаты, в которых не допускается присутствие посторонних лиц. После заполнения, бюллетени (в конвертах либо без конвертов)

опускаются в избирательную урну для голосования, исключаящую возможность доступа к бюллетеням до окончания времени голосования и начала подсчета голосов.

28. В конституциях государств-членов закреплены требования о периодичности выборов, определяя сроки полномочий законодательных органов. В большинстве государств-членов законодательные органы избираются сроком на четыре года (Албания, Болгария, Грузия, Греция, Молдова, Румыния, Сербия, Турция) или пять лет (Армения, Азербайджан, Россия, Украина).
29. Избирательный процесс осуществляется по определенным правовым нормам, правилам, содержащимся в конституции и избирательном законе. Главным регулятором выборов является избирательная система, определяющая общие принципы организации выборов, а также способы перевода голосов избирателей в мандаты и должности. В зависимости от временной последовательности и особенностей решаемых задач, избирательный процесс делится на несколько этапов: подготовительный этап, характеризующий общественно-политическую среду; выдвижение кандидатов, завершающееся их регистрацией; агитационно-пропагандистская кампания; и голосование и подведение итогов выборов.
30. После проведения подготовительных мероприятий и официального назначения сроков выборов начинается избирательная кампания. Сам этот термин применяется по отношению, как ко всему государству, так и отдельным кандидатам или партиям. В первом случае избирательная кампания представляет собой комплекс организационных, политических, информационно-пропагандистских и агитационных мероприятий по непосредственному обеспечению избирательного процесса в государстве, во втором - систему мероприятий, направленных на успех конкретного кандидата или партии.
31. Выборы требуют наличия немалых материальных, временных и человеческих ресурсов. Правовые подходы государств-членов к финансированию кампаний и политических партий различаются. В большинстве стран введены определенные ограничения на взносы и расходы, в том числе запрет финансирования из определенных источников и ограничения на частное финансирование. Наиболее распространенные проблемы в практике связаны с отсутствием отчетности о финансировании избирательной кампании.
32. Что касается процедур в день выборов, большинство государств-членов закрепили в своем законодательстве принципы универсальности, равенства и тайны голосования в соответствии с международными стандартами. Законы государств подробно прописывают процедуры голосования, подсчета голосов и подведения итогов голосования.
33. В странах ЧЭС применяются разные типы избирательных систем: мажоритарная, пропорциональная и смешанная. Некоторые государства избирают свои парламенты на основе пропорционального представительства (Албания, Болгария, Греция, Молдова, Румыния, Сербия, и Турция), в то время как другие используют мажоритарную систему (Азербайджан). В некоторых странах используются смешанные системы, содержащие пропорциональный и мажоритарный компоненты (Армения, Грузия, Россия и Украина). При мажоритарной системе для избрания кандидат или партия должны получить большинство голосов избирателей округа. При пропорциональной системе для того, чтобы преодолеть чрезмерное партийное дробление состава парламента используются заградительные барьеры, устанавливающие необходимый для получения депутатских мандатов минимум голосов. Этот барьер в странах ЧЭС варьируется от трех (Греция) до десяти (Турция) процентов всех голосов. Партии, не собравшие необходимого

минимума голосов, не получают ни одного мандата. В некоторых странах существуют заградительные барьеры разные для политических партий и партийных блоков, например, в Молдове этот барьер составляет 2 % для независимых кандидатов, 6 % для политических партий, 9 % для избирательных блоков из 2-х партий и 11 % для избирательных блоков из 3-х или более политических партий. Необходимо отметить, что своеобразная система существует в Греции - из 300 депутатских мандатов 250 распределяются по пропорциональной системе с избирательным барьером 3 % и партия, получившая наибольшее количество голосов избирателей, получает дополнительно 50 мандатов.

34. В некоторых государствах также предусмотрены правовые меры для освобождения политических партий национальных меньшинств от пороговых требований и обеспечения эффективного политического участия меньшинств. Например, в Румынии введены специальные правила для организаций, представляющих национальные меньшинства, и 18 мест в парламенте гарантированно зарезервированы для национальных меньшинств. Также в Сербии избирательный барьер для избирательных списков, представляющих национальные меньшинства, составляет только 0,4 %, которых достаточно, чтобы получить 1 место в парламенте.
35. Работа избирательной администрации на центральном и местном уровнях имеет большое значение для осуществления связанных с выборами прав. Основные принципы проведения выборов, которые влияют на их справедливое и эффективное проведение, связаны с составом и работой органов администрирования выборов, в частности, в отношении их беспристрастности, независимости и прозрачности. Обеспечение независимости этих структур от влияния со стороны органов власти или лиц, имеющих политическую заинтересованность в результатах выборов, является наиболее важной гарантией для достижения цели проведения свободных и справедливых выборов. Хотя единой формулы формирования и состава органов администрирования выборов не существует, есть похожие методы назначения и избрания членов избирательных комиссий. Большинство государств-членов формируют центральные избирательные комиссии на основе смешанной системы с участием, как государственных служащих, так и кандидатов от партий на различных уровнях; в других странах (Азербайджан, Молдова) используется партийная формула, при которой состав комиссии отражает представительство политических партий в парламенте; в Турции и Румынии, например, используется система назначения представителей судебных органов.
36. Прозрачность списков избирателей и процесса регистрации избирателей необходимы для обеспечения того, чтобы имеющие право голоса избиратели не были лишены этого права, и является защитой от потенциальных попыток манипуляции списками избирателей.
37. В законодательствах ряда государств-членов ЧЭС предусматривается участие международных и гражданских наблюдателей в выборах в соответствии с международными обязательствами. Большинство из них определили правовые средства для обеспечения международного наблюдения за выборами и на практике обеспечили беспрепятственный доступ наблюдателей ко всем этапам избирательного процесса. Наблюдение за выборами играет важную роль в обеспечении прозрачности и подотчетности, а также для повышения доверия населения к избирательному процессу.

III. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ

38. Международные декларации, соглашения и нормы недвусмысленно ставят демократические выборы в основу легитимной власти. Всеобщая декларация прав

человека предусматривает, что «воля народа должна быть основой власти правительства», причем эта воля должна «выражаться в периодических и подлинных выборах». Международный пакт о гражданских и политических правах предусматривает, что «каждый гражданин должен иметь право и возможность избирать и быть избранным на подлинных периодических выборах».

39. Выборы – это регулярный периодичный процесс избрания состава органов государственной власти, закрепленный в конституции и других законах. В условиях современных демократий выборы - главная форма проявления суверенитета народа, его политической роли как источника власти. Они служат также важнейшим каналом представления в органах власти интересов различных общественных групп. Всеобщие выборы предполагают право участия в них каждого гражданина. Выборы распространяются на различные институты и уровни управления: парламент, президент, представительные, а часто и исполнительные органы, местные органы власти.
40. Многообразие электоральных форм открывает перед гражданами достаточно широкие возможности для проявления политической активности и влияния на государственные и общественные дела. С помощью выборов обеспечивается объединение большинства граждан вокруг определенной политической платформы и представляющих ее лидеров, формируется доминирующая в государстве политическая воля.
41. В ходе избирательного процесса граждане особенно интенсивно усваивают политические ценности и нормы, приобретают политические навыки и опыт. В это время резко расширяется поток политической информации и концентрируется внимание. Выборы призваны служить демократии, неразрывно связаны с ее общей концепцией и ценностями. Их главное социальное назначение - адекватно отражая мнение и волю граждан, обеспечить представительство основных общественных групп в органах власти, а также сформировать эффективное правительство.
42. Страны мира весьма в разной степени добиваются успеха при выполнении международных стандартов демократических выборов. Страны Черноморского региона проводят выборы, которые направлены на достижение цели свободных и демократических выборов. Тем не менее, необходимо сделать большее для того, чтобы обеспечить всем людям доступ к демократическим правам, и ключевым шагом в этом процессе является дальнейшее совершенствование системы выборов.