



Страсбург, 8 октября 2020 года

CDL-AD(2020)025

Заключение № 2016/2018.

Язык оригинала: английский.

ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ ЗА ДЕМОКРАТИЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО

(ВЕНЕЦИАНСКАЯ КОМИССИЯ)

ДОКЛАД

РАЗРЕШЕНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СПОРОВ

Одобен Советом по демократическим выборам
на его 68-м заседании
(в удаленном режиме, 15 июня 2020 года)
и принят Венецианской комиссией
на ее 124-й пленарной сессии
(в удаленном режиме, 8-9 октября 2020 года)

на основе комментариев, которые представили

г-н Эйрик ХОЛЬМЁУВИК (Eirik HOLMØYVIK) (заместитель члена, Норвегия)
г-н Оливер КАСК (Oliver KASK) (член, Эстония)
г-жа Катарина ПАБЕЛЬ (Katharina PABEL) (заместитель члена, Австрия)
г-н Хосе Луис ВАРГАС ВАЛЬДЕС (José Luis VARGAS VALDEZ)
(заместитель члена, Мексика)
г-н Самуэль ДОМИНИОНИ (Samuele DOMINIONI) (эксперт, Италия)
г-н Сергей КАЛЬЧЕНКО (Serhii KALCHENKO) (эксперт, Украина)

Opinion co-funded
by the European Union



Содержание

I. Введение.....	3
II. Общие замечания	4
III. Международно-правовые документы и прецедентное право	7
A. Международный пакт о гражданских и политических правах.	7
B. Европейская конвенция о правах человека.	7
C. Свод рекомендуемых норм при проведении выборов	8
D. Копенгагенский документ ОБСЕ 1990 года и Московский документ ОБСЕ 1991 года	9
IV. Компетентные органы	9
A. Международные стандарты	9
B. Компетентные органы в первой и апелляционной инстанциях (вторая или третья инстанция)	10
a. Органы, обладающие компетенцией в отношении регистрации избирателей и внесения исправлений в списки избирателей	12
b. Органы, обладающие компетенцией в отношении регистрации кандидатов	13
c. Органы, обладающие компетенцией в отношении процедур голосования, а также подсчета и обработки голосов.....	14
d. Органы, обладающие компетенцией в отношении результатов выборов	15
C. Другие процессуальные вопросы, касающиеся компетентных органов.....	17
V. Основания для жалоб и решений, действий или бездействия, открытых для оспаривания	17
A. Виды жалоб, оспариваемых решений, действий или бездействия	17
B. Кто нарушает избирательное законодательство?	20
VI. Лица, имеющие право подавать жалобы - процессуальная правоспособность	21
A. Международные стандарты	21
B. Ситуации в отдельных странах.....	22
VII. Сроки.....	26
A. Международные стандарты	26
B. Сроки подачи жалоб и апелляций	26
C. Сроки вынесения решений по жалобам и апелляциям	29
VIII. Прочие процессуальные вопросы	33
A. Право на справедливое судебное разбирательство и эффективность систем урегулирования избирательных споров.....	33
B. Транспарентность систем урегулирования избирательных споров	36
C. Мотивировка решений по избирательным жалобам и апелляциям	37
D. Право представлять доказательства и бремя доказывания.....	37
IX. Полномочия по принятию решений.....	38
A. Международные стандарты	38
B. Полномочия апелляционного органа по аннулированию результатов выборов	39
X. Выводы	40
XI. Приложение 1 - Источники, цитируемые в докладе	43
XII. Приложение 2 - Выбор соответствующих прецедентных решений Европейского суда по правам человека, касающихся разрешения избирательных споров	51

I. Введение

1. Тема разрешения избирательных споров регулярно поднимается в докладах международных наблюдателей за выборами, а также в заключениях¹ Венецианской комиссии² и Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (БДИПЧ ОБСЕ)³ по вопросам, касающимся выборов. Учитывая это, Совет по демократическим выборам и Венецианская комиссия приняли решение провести сравнительное исследование, посвященное избирательным спорам и их урегулированию⁴.

2. При анализе соответствующего законодательства своих государств-членов⁵ Комиссия отметила ряд тенденций, как положительных, так и отрицательных. Цель настоящего доклада - выявить такие тенденции урегулирования избирательных споров во всех государствах - членах Венецианской комиссии с учетом разработки рекомендаций, направленных на совершенствование как законодательства, так и практики в государствах-членах. Опираясь на собранные данные о законодательстве, авторы настоящего доклада основное внимание сосредоточат на урегулировании споров, касающихся общенациональных выборов в различных государствах-членах (как президентских, так и парламентских). Однако, многие из содержащихся в нем выводов касаются также местных и региональных выборов, поскольку доклад охватывает главным образом процедурные элементы урегулирования избирательных споров⁶.

3. На данном этапе важно высказать несколько методологических замечаний. Прежде всего, деятельность избирательных органов - также называемых избирательными комиссиями, комитетами, советами, коллегиями, - а также других компетентных органов (судов, парламентов и т.д.) по разрешению избирательных споров регулируется в основном избирательным законодательством. Секретариат Венецианской комиссии смог собрать законы о выборах (в некоторых странах - избирательные кодексы) 59 из 62 государств - членов Венецианской комиссии, опубликованные на английском, французском и в ряде случаев на испанском языке⁷.

4. Основное внимание в докладе уделяется избирательному законодательству этих 59 государств-членов и поэтому в нем не упоминаются другие законодательные акты касающиеся, в частности, процедур подачи жалоб и апелляций в области выборов, например, общие административные или процессуальные законы или кодексы. Однако следует подчеркнуть, что законодательство государств-членов в области выборов варьируется по сфере охвата и не может считаться исчерпывающим источником средств правовой защиты при возникновении избирательных споров. Поэтому

¹См. в этой связи опубликованный в 2017 году "Сборник заключений и докладов Венецианской комиссии, касающихся урегулирования избирательных споров", а также процитированные заключения. Все процитированные документы, в частности документы Венецианской комиссии, приведены в Приложении 2.

² <https://www.venice.coe.int>.

³ <https://www.osce.org/odihr>.

⁴16-я Европейская конференция органов, ответственных за организацию выборов, состоявшаяся 27-28 июня 2019 года в Братиславе (Словацкая Республика), была организована именно в контексте настоящего доклада.

⁵ С соответствующим законодательством можно ознакомиться по адресу:

https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=04_EL_EDR.

Справочный документ: CDL-REF(2019)010.

⁶ Однако следует отметить, что некоторые процессуальные нормы могут различаться в зависимости от типа выборов - местных, региональных или национальных. Это может касаться, например, органов, компетентных по определенному типу оснований, или органа, компетентного по вопросам апелляций.

⁷ Как представляется, законы о выборах Кипра, Греции и Израиля не существуют на английском или французском языках, что не позволило Секретариату и докладчикам настоящего доклада проанализировать избирательное законодательство этих государств - членов Венецианской комиссии. На протяжении всего доклада в целях упрощения государства-члены упоминаются главным образом как "проанализированные страны".

сравнительный обзор, содержащийся в настоящем докладе, следует воспринимать с оговоркой в том плане, что он не охватывает средства правовой защиты, выходящие за рамки законодательства о выборах в узком смысле этого слова.

5 В докладе регулярно появляются ссылки на заключения по выборам, принятые Венецианской комиссией и БДИПЧ ОБСЕ, с целью проиллюстрировать проблемные элементы, наблюдаемые в системах разрешения избирательных споров в различных государствах - членах Венецианской комиссии. Ссылки также подкрепляют содержательную часть настоящего доклада, выходя за рамки избирательного законодательства как такового.

6 Настоящий доклад был одобрен Советом по демократическим выборам на его 68-м заседании, состоявшемся 15 июня 2020 года в режиме онлайн, и принят Венецианской комиссией на ее 124-м пленарном заседании, состоявшемся 8-9 октября 2020 года в режиме онлайн.

II. Общие замечания

7. Избирательные процессы в Европе и за ее пределами включают в себя сложную серию последовательных этапов, требующих участия многочисленных действующих лиц, в первую очередь избирателей, кандидатов и избирательных органов. Политические партии, суды и другие государственные органы также являются непеременимыми участниками избирательных процессов.

8. Избирательные споры не могут ограничиваться жалобами в день выборов или на результаты выборов, которые часто оказываются наиболее заметными спорами в рамках избирательного процесса. К ним следует относить любого рода споры, которые могут возникать в ходе избирательного процесса. Это означает, что избирательные споры могут возникать на различных этапах избирательного процесса в широком смысле этого слова. К ним относятся, главным образом, следующие этапы: определение границ избирательных округов, закупки, регистрация избирателей и кандидатов (снятие с регистрации или отказ в регистрации); официальный период избирательной кампании; сам день выборов (голосование, закрытие и подсчет голосов); результаты (их обработка, передача, опубликование). Урегулирование споров, связанных с выборами, в более общем плане касается оспаривания решений, принятых административными органами, государственными учреждениями и любыми соответствующими заинтересованными сторонами, участвующими в выборах, особенно избирательными комиссиями на всех уровнях управления избирательным процессом.

9. Сложность, присущая избирательным процессам, а также вовлеченность политических субъектов и обсуждение политически деликатных вопросов неизбежно приводят к спорам. Такие споры являются естественной частью оживленной внутривнутриполитической жизни, которая, в свою очередь, является естественным элементом живой плюралистической системы. Поэтому урегулирование избирательных споров - также называемое системами урегулирования избирательных споров - является важнейшим элементом эффективного и функционального управления избирательным процессом в целях обеспечения доверия к нему. Этот вопрос регулярно затрагивается в заключениях Венецианской комиссии и БДИПЧ ОБСЕ по вопросам выборов, а также международными наблюдателями в отчетах их миссий по наблюдению за выборами, в особенности в отчетах Парламентской ассамблеи Совета Европы⁸ и БДИПЧ ОБСЕ⁹. Кроме того, системы разрешения избирательных споров стали предметом ряда решений и постановлений Европейского суда по правам человека в соответствии со статьей 3

⁸Со всеми докладами Парламентской ассамблеи о наблюдении за выборами можно ознакомиться [здесь](#).

⁹Со всеми отчетами БДИПЧ ОБСЕ о наблюдении за выборами можно ознакомиться [здесь](#).

Протокола № 1¹⁰. В целом, было отмечено, что в ряде государств - членов Венецианской комиссии имели место структурные проблемы при разбирательстве избирательных споров, причем как в законодательстве, так и на практике¹¹.

10. Как отметила Венецианская комиссия в докладе "Избирательное право и управление избирательным процессом в Европе"¹², во внутреннем законодательстве некоторых стран порядок рассмотрения жалоб и апелляций четко не определен или весьма сложен. В своих отчетах международные наблюдатели регулярно характеризуют внутреннее избирательное законодательство и другие соответствующие законы (в том числе процессуальные законы и кодексы), определяющие порядок рассмотрения жалоб и апелляций, как неполные, двусмысленные, запутанные или слишком сложные. Это приводит к непоследовательному толкованию и применению избирательного законодательства, особенно когда речь идет о приемлемости жалоб и принятии решений на разных уровнях. Кроме того, правила и процедуры часто плохо понимаются самими участниками избирательного процесса¹³. Более того, представители профильных органов, в частности члены избирательных комиссий, не всегда достаточно хорошо разбираются в правилах подачи жалоб и апелляции.

11. Помимо самого законодательства, международные наблюдатели за выборами, в первую очередь наблюдатели от Парламентской ассамблеи Совета Европы и БДИПЧ ОБСЕ, регулярно отмечают в своих оценках выборов следующие проблемы: скоротечные процедуры подачи жалоб и апелляций; отсутствие беспристрастности или эффективных средств правовой защиты; дублирование юрисдикций; отсутствие решений по существу вопроса при рассмотрении жалоб, подаваемых в избирательные органы или суды.

12. Доклад построен следующим образом.

13. В начале главы доклада рассматриваются международные инструменты и механизмы "мягкого" права, призванные обеспечить право на свободные выборы, с тем чтобы лучше понимать и интерпретировать нормативно-правовую базу отдельных стран. **Глава III доклада посвящена международно-правовым инструментам и прецедентному праву.** На международном уровне функционирование систем урегулирования избирательных споров регулируется международными документами, имеющими обязательную юридическую силу, прецедентным правом Европейского суда по правам человека и стандартами, в основном европейскими стандартами, разработанными Венецианской комиссией¹⁴.

14. При урегулировании избирательных споров требуется решать различные процедурные вопросы, и в частности вопрос о том, какие органы полномочны заниматься урегулированием таких избирательных споров. В ряде стран законы о выборах и соответствующие процессуальные законы весьма запутаны или не содержат положений, позволяющих точно установить компетенцию административных и/или юрисдикционных органов в отношении различных оснований для подачи жалоб. Такими органами могут

¹⁰См. [Руководство по Статье 3 Протокола №1 "Право на свободные выборы"](#). См. также [специальный информационный бюллетень Европейского суда по правам человека о праве на свободные выборы](#).

¹¹В настоящем докладе упоминается ряд отчетов миссий по наблюдению за выборами, которые, наряду с заключениями Венецианской комиссии и БДИПЧ ОБСЕ, являются источниками, в которых упоминались такие структурные проблемы.

¹²См. доклад 2006 года "Избирательное право и управление избирательным процессом в Европе - Обобщающий анализ периодически возникающих вызовов и проблемных вопросов", п. 169.

¹³Субъектами выборов являются, прежде всего, кандидаты и политические партии, избиратели, а также любые другие внутренние субъекты, на которых оказывает влияние избирательный процесс или которые вовлечены в него, такие как гражданское общество, средства массовой информации, избирательная администрация и т.д.

¹⁴Глава III доклада дополнена приложением (Приложение 2), в котором представлена подборка прецедентных решений Европейского суда по правам человека, касающихся выборов.

быть избирательные органы или суды - т.е. конституционные, общие, административные или специализированные суды - или, реже, другие типы органов или учреждений. Иногда границы между типами споров и органами, обладающими компетенцией для рассмотрения тех или иных споров, оказываются размыты. В главе IV доклада рассматривается вопрос об органах, полномочных рассматривать избирательные споры.

15. Рассмотрение систем урегулирования избирательных споров также подразумевает рассмотрение именно таких жалоб, которые могут быть поданы истцами. В этом отношении ситуации в отдельных странах сильно различаются, поскольку системы разрешения избирательных споров потенциально касаются практически всех этапов избирательного процесса. В **главе V** доклада рассматриваются ситуации, наблюдаемые в различных законах о выборах и касающиеся наиболее важных **оснований для подачи жалоб, а также определения того, какие именно решения, действия или бездействие могут быть оспорены**¹⁵.

16. Анализ субъектов избирательного процесса, которые имеют или должны иметь право подавать жалобы (исковая правоспособность), в частности граждан, кандидатов, политических партий, неправительственных организаций, также важен для оценки эффективности систем разрешения избирательных споров. В **главе VI** доклада рассматривается вопрос о **лицах, имеющих право подавать жалобы**.

17. "Свод рекомендуемых норм при проведении выборов"¹⁶, представляющий собой справочник Совета Европы по вопросам выборов, рекомендует, чтобы сроки подачи и принятия решений по апелляциям были короткими, но при этом указывается, что они должны быть достаточно продолжительными, чтобы дать возможность подать апелляцию, гарантировать осуществление прав на защиту и принятие продуманного решения. Действительно, ряд дел, переданных на рассмотрение административных или судебных органов, отклоняется по процессуальным основаниям, либо потому, что не соблюдены сроки, либо потому, что компетентные органы не уделяют достаточно времени анализу существенных элементов дела, аргументируя это нехваткой времени. Вопрос о **сроках** будет рассмотрен в **главе VII** доклада.

18 В **главе VIII** доклада рассматриваются другие процедурные вопросы, в частности право на справедливое судебное разбирательство и эффективность систем урегулирования избирательных споров, транспарентность таких систем, мотивировки решений по жалобам и апелляциям, а также право на представление доказательств и бремя доказывания.

19. Немаловажно и то, что успешная система урегулирования избирательных споров зависит от эффективности директивных полномочий компетентного органа. Избирательные органы, суды или другие профильные органы, отвечающие за подтверждение действительности выборов и объявление их результатов, должны принимать решения даже в неоднозначных ситуациях, к числу которых относится и такой деликатный вопрос, как отмена выборов. В **главе IX** доклада описаны различные существующие системы **принятия решений** и, в частности, рассматривается возможность частичной или полной отмены выборов.

¹⁵ Были проанализированы положения избирательного законодательства, касающиеся следующих этапов избирательного процесса: операции в день выборов, голосование, подсчет и обработка голосов, передача результатов выборов и их обнародование.

¹⁶ Свод рекомендуемых норм при проведении выборов 2002 года: Руководящие принципы и пояснительный доклад. С более подробной информацией по этому документу можно ознакомиться в разделе D главы III.

III. Международно-правовые документы и прецедентное право

A. Международный пакт о гражданских и политических правах.

20. В статье 2(3) Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП) предусматривающей возможности судебной защиты, говорится, что участники Пакта обязуются обеспечить "любому лицу...[...] эффективное средство правовой защиты [...], и чтобы "право на правовую защиту для любого лица, требующего такой защиты, устанавливалось компетентными судебными, административными или законодательными властями или любым другим компетентным органом, предусмотренным правовой системой государства", а также обязуются "развивать возможности судебной защиты";

21. В статье 25 (b) Международного пакта о гражданских и политических правах говорится, что "каждый гражданин должен иметь [...] право голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей";¹⁷

22. В Замечании общего порядка № 25, подготовленном с целью дополнения и толкования статьи 25 (b) в отношении жалоб и апелляций говорится, что "требуется организовать независимую проверку правильности голосования или подсчета избирательных бюллетеней и обеспечить доступ к судебной или аналогичной процедуре проверки, с тем чтобы у избирателей не возникало сомнений в неприкосновенности бюллетеней и правильности подсчета голосов".^{18 19}

B. Европейская конвенция о правах человека.

23. Для 45 государств - членов Совета Европы, подписавших и ратифицировавших Европейскую конвенцию о правах человека и Первый дополнительный протокол²⁰ к ней, это предполагает выполнение в полном объеме прецедентных решений Европейского суда по правам человека, касающихся права на свободные выборы (статья 3 Первого дополнительного протокола к Европейской конвенции о правах человека), а также связанных с другими правами, имеющими решающее значение для эффективной и содержательной демократии, такими как свобода выражения мнения (статья 10 Конвенции), свобода собраний и объединений (статья 11 Конвенции), право на эффективные средства правовой защиты (статья 13 Конвенции), а также запрещение дискриминации (статья 14 Конвенции).

¹⁷ Организация Объединенных Наций, 1966 Международный пакт о гражданских и политических правах..

¹⁸ Организация Объединенных Наций, Замечание общего порядка № 25 1996 года, см., в частности, п. 20.

¹⁹ Среди международных документов, не имеющих обязательной силы, можно также назвать Всеобщую декларацию прав человека Организации Объединенных Наций. Статья 21.3 Декларации гласит, что "воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования". Эта Декларация была провозглашена Генеральной ассамблеей Организации Объединенных Наций в Париже 10 декабря 1948 года.

²⁰ Австрия, Азербайджан, Албания, Андорра, Армения, Бельгия, Болгария, Босния и Герцеговина, Венгрия, Германия, Греция, Грузия, Дания, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Кипр, Латвия, Литва, Лихтенштейн, Люксембург, Мальта, Республика Молдова, Нидерланды, Норвегия, Польша, Португалия, Российская Федерация, Румыния, Сан-Марино, Северная Македония, Сербия, Словацкая Республика, Словения, Соединенное Королевство, Турция, Украина, Финляндия, Франция, Хорватия, Черногория, Чешская Республика, Швеция, Эстония.

24. В статье 3 Первого дополнительного протокола к Европейской конвенции о правах человека²¹ "Право на свободные выборы" ничего не говорится о способах подачи жалоб на предполагаемые нарушения в ходе избирательного процесса. Тем не менее, в прецедентном праве Европейского суда по правам человека признается процессуальный аспект права на свободные выборы, предполагающий защиту граждан путем создания эффективной системы обжалования. В нем подчеркивается, что "наличие внутренней системы эффективного рассмотрения индивидуальных жалоб и апелляций по вопросам, касающимся избирательных прав, является одной из основных гарантий свободных и справедливых выборов"²².

25. В статье 6.1 говорится о праве на справедливое и публичное разбирательство споров о "гражданских правах и обязанностях" или при предъявлении "уголовного обвинения", однако это положение не применяется в отношении избирательных споров²³. Вместо этого в прецедентном праве Европейского суда по правам человека на основании статьи 3 Протокола № 1 можно найти рекомендации в отношении оснований, создающих право на подачу жалоб и апелляций в избирательных спорах.

С. Свод рекомендуемых норм при проведении выборов

26. Разработанный Венецианской комиссией "Свод рекомендуемых норм при проведении выборов", представляет собой справочник Совета Европы по вопросам выборов²⁴. В нем определен ряд необходимых предварительных условий для создания эффективной системы апелляции²⁵. В целом Свод оставляет на усмотрение государств-членов выбор апелляционного органа, предусматривая возможность окончательной апелляции через суд. В Своде рекомендуемых норм при проведении выборов также подчеркивается необходимость наличия простой и лишенной формализма процедуры определения приемлемости апелляций. Кроме того, закон должен четко определять полномочия и обязанности соответствующих органов и апелляционных инстанций, чтобы избежать риска возникновения коллизий юрисдикций (как положительных, так и отрицательных), причем ни податели апелляции, ни органы власти не должны иметь возможности выбирать апелляционный орган. В Своде упоминается, что апелляционный орган должен обладать полномочиями в отношении основных аспектов избирательного цикла, таких как регистрация избирателей и кандидатов, соблюдение правил проведения кампаний, результаты выборов, включая возможность отмены выборов в тех случаях, когда нарушения могли повлиять на их итоги. Важно отметить, что Свод рекомендуемых норм при проведении выборов рекомендует, чтобы любой избиратель или кандидат в соответствующем избирательном округе имел право на апелляцию. В нем также рекомендуется, чтобы сроки подачи апелляций и принятия решений по ним были короткими и, наконец, чтобы заявители имели право изложить свою позицию. Все эти необходимые предварительные условия будут изложены в следующих главах настоящего доклада. Следует отметить, что Европейский суд по правам человека регулярно ссылается на Свод рекомендуемых норм при проведении выборов в своих решениях, касающихся статьи 3 Первого дополнительного протокола Конвенции²⁶.

²¹ Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, Рим, 4.XI.1950.

²² См., например, дело "*Намат Алиев против Азербайджана*" (*Namat Aliyev v. Azerbaijan*), 8 апреля 2010 года, п. 81.

²³ См. дело "*Пьер-Блох против Франции*" (*Pierre-Bloch v. France*), 21 октября 1997, пп. 51, 61. Однако статья 6.1 Европейской конвенции о правах человека может быть применена к случаям, связанным с выборами и относящимся к предполагаемым нарушениям прав и свобод помимо избирательных прав. См. в этой связи дело "*Шаровалов против Украины*" (*Sharovalov v. Ukraine*), 31 октября 2012, пп. 45, 46, 48, 49.

²⁴ Свод рекомендуемых норм при проведении выборов (CDL-AD(2002)023rev2-cor).

²⁵ См. Раздел II, п. 3.3 и Пояснительный доклад, пп. 92-102.

²⁶ См. например, дела "*Давыдов и другие против России*" (*Davydov and others v. Russia*), 30 мая 2017 года, п. 287; "*Риза и другие против Болгарии*" (*Riza and others v. Bulgaria*), 13 октября 2015, п. 177.

D. Копенгагенский документ ОБСЕ 1990 года и Московский документ ОБСЕ 1991 года

27. Пункт 5.10 Копенгагенского документа ОБСЕ²⁷ 1990 года также имеет отношение к разрешению избирательных споров, поскольку он дает право каждому человеку право "обладать эффективными средствами правовой защиты против административных решений, с тем чтобы гарантировалось уважение основных прав и обеспечивалось ненаанесение ущерба правовой системе". Столь же актуальны пункты 18.2 и 18.4 Московского документа ОБСЕ 1991 года²⁸, поскольку в них содержится призыв к государствам-участникам ОБСЕ обеспечить каждого человека "эффективными средствами правовой защиты от административных решений, с тем чтобы гарантировалось уважение основных прав и обеспечивалось ненаанесение ущерба правовой системе", а также "обеспечить судебный контроль за такими положениями и решениями".

IV. Компетентные органы

28. Среди вопросов, которые приходится решать в процессе урегулирования избирательных споров, следует отметить вопрос о том, какие органы полномочны выносить решения по избирательным спорам. Такими органами могут быть избирательные органы, конституционные, общие, административные или специализированные суды, другие виды органов или их комбинация; это будет рассмотрено ниже. В этой связи наблюдатели за выборами и международные организации, в частности, подняли следующие вопросы: законы о выборах и другие соответствующие законы (в том числе процессуальные законы и кодексы) часто запутаны, а иногда и противоречат друг другу, или не содержат положений, позволяющих четко установить компетенцию административных и/или судебных органов применительно к различным основаниям споров. Иногда границы между типами споров и органами, полномочными рассматривать их, оказываются размыты или даже отсутствуют в законе. На практике международные эксперты²⁹ и международные наблюдатели за выборами в своих отчетах о наблюдении за выборами³⁰ регулярно поднимают вопрос о том, что достоверные жалобы не привели к принятию каких-либо правовых мер, поскольку орган, в который была подана жалоба, отрицает свою компетенцию.

A. Международные стандарты

29. В международных стандартах, и в частности в Своде рекомендуемых норм при проведении выборов, не содержится рекомендаций в отношении какой-то конкретной модели органа, компетентного в качестве первой или апелляционной инстанции, при условии, что конфликт юрисдикций не будет возникать независимо от того, на каком этапе избирательного процесса подается жалоба. В соответствии с международными стандартами и, в частности, со Сводом рекомендуемых норм при проведении выборов³¹, апелляционным органом по вопросам проведения выборов должны быть либо

²⁷ Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ, 29 июня 1990 года

²⁸ Документ Московского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ, 3 октября 1991 года.

²⁹ См. доклад "Избирательное право и управление избирательным процессом в Европе, п. 167. Вопрос о результатах выборов и более широко - о полномочиях принимать решения - рассматривается в главе IX настоящего доклада.

³⁰ См, например, [заключительный отчет](#) БДИПЧ ОБСЕ о парламентских выборах 2012 года на Украине, в котором говорится: "Значительное количество жалоб было отклонено по процессуальным основаниям, например, было подано не в тот орган" (Раздел XII - А, стр. 25).

³¹ Свод рекомендуемых норм при проведении выборов. Раздел II, п 3.3.а и Пояснительный доклад, п 93.

избирательная комиссия, либо суд³². В случае парламентских выборов апелляция может быть подана в первую инстанцию. В любом случае и независимо от того, какая система разрешения избирательных споров предусмотрена внутренним законодательством, должна существовать возможность окончательной апелляции в судебном порядке.³³ Крайне важно также, чтобы, как подчеркивается в Своде рекомендуемых норм при проведении выборов, "процедура обжалования, особенно полномочия и обязанности различных органов, [...] четко прописана в законе, с тем чтобы избежать коллизии прав (как позитивной, так и негативной). Ни сторона, требующая обжалования, ни власти не должны иметь возможности выбирать орган по рассмотрению заявлений об обжаловании"³⁴. Действительно, наличие у заявителя возможности выбирать между различными апелляционными органами, в частности между избирательными комиссиями и судами, может привести к поискам наиболее удобной инстанции. Особенно если национальным законодательством предусмотрена возможность обжалования и в избирательной комиссии, и в суде, избирательное законодательство и, при необходимости, другие законодательные акты должны четко регламентировать соответствующие полномочия и обязанности, чтобы избежать конфликта юрисдикций. Таким образом, следует избегать параллельных процедур обжалования.³⁵ По крайней мере, необходимо обеспечить, чтобы при наличии такого двойного механизма в национальном законодательстве была предусмотрена возможность "альтернативно" оспорить предполагаемое нарушение либо в избирательной комиссии, либо в суде, но никак не одновременно в обеих инстанциях. Такой двойной механизм возможен, если закон четко различает орган, компетентный в зависимости от типа оспариваемого шага, процедуры, решения, действия или бездействия, и обеспечивает эффективный механизм предотвращения одновременного использования судебных и несудебных каналов. Этот важнейший аспект имеет отношение к жалобам в первой инстанции и поэтому рассматривается ниже в разделе В главы IV.

В. Компетентные органы в первой и апелляционной инстанциях (вторая или третья инстанция)

30. На национальном уровне ряд избирательных законов предусматривает возможность обжалования принятых решений, действий и бездействие избирательных комиссий или иных органов управления избирательным процессом, принимающих административные решения, а также других лиц, групп или учреждений - кандидатов, политических партий, средств массовой информации, органов государственной власти и должностных лиц. В этой связи в избирательном законодательстве следует

³²Свод рекомендуемых норм при проведении выборов. Раздел II, п. 3.3.а и Пояснительный доклад, пп. 168 и 170.

³³Свод рекомендуемых норм при проведении выборов. Раздел II, п. 3.3.с. В качестве примера заключения можно назвать Совместное заключение по проекту закона о президентских и парламентских выборах, проекту закона о выборах в органы местного самоуправления и по проекту закона о формировании избирательных комиссий Кыргызской Республики 2011 года, п.111. См. также записку Amicus curiae 2019 года для Европейского суда по правам человека по делу *"Mugemangango против Бельгии"* (*Mugemangango v. Belgium*) о процедурных гарантиях, которые государство должно обеспечить при осуществлении процедур оспаривания результатов выборов или распределения мест. Европейский суд по правам человека частично последовал рекомендации, содержащейся в заключении Amicus curiae Венецианской комиссии 2019 года в своем решении по делу *"Mugemangango против Бельгии"* (*Mugemangango v. Belgium*) от 10 июля 2020 года; см., например, пп. 130-131, 135.

³⁴Свод рекомендуемых норм при проведении выборов. Раздел II 3.3. а и Пояснительный доклад, п. 97. В качестве примера можно назвать Совместное заключение по проекту закона о выборах Кыргызской Республики, п. 120.

См. также Совместное заключение 2011 года по проекту закона о президентских и парламентских выборах, проекту закона о выборах в органы местного самоуправления и по проекту закона о формировании избирательных комиссий Кыргызской Республики, п.111.

³⁵ См. доклад "Избирательное право и управление избирательным процессом в Европе, п. 170.

предусмотреть создание единого компетентного органа для рассмотрения жалоб в первой инстанции.

31. Для ряда этапов избирательного процесса, которые могут быть оспорены, в качестве компетентного органа будет выступать вышестоящая или уполномоченная избирательная комиссия. На некоторых этапах предполагается обжалование в суде или, что происходит реже, в другом органе - парламенте или иных выборных органах, таких как муниципальный совет, или же в независимых или специальных органах. В некоторых случаях на каких-то конкретных этапах избирательного процесса, в частности, при объявлении результатов выборов, в качестве компетентных органов могут выступать и иные структуры.

32. В соответствии со Сводом рекомендуемых норм при проведении выборов во второй инстанции апелляция должна подаваться в суд, а если это не предусмотрено, то через суд должна проходить окончательная апелляция³⁶. Что касается компетентных органов, то возможность подачи жалоб по двум каналам, которая может быть приемлемой в первой инстанции, в зависимости от типа оспариваемого действия, уже не может быть предусматриваться во второй инстанции - т.е. на этапе апелляции. Действительно, международные стандарты требуют, чтобы суд рассматривал связанные с выборами жалобы, в апелляционном порядке, и в качестве последней (второй или третьей) инстанции в соответствии с судебной системой страны. Если органом, назначенным законом для урегулирования избирательных споров в первой инстанции, является избирательная комиссия, т.е. вышестоящая или уполномоченная избирательная комиссия, то избирательное законодательство должно предусматривать право на обращение в суд после исчерпания административных процедур. Закономерно считать, что это требование вытекает из основных правозащитных документов, гарантирующих право на судебную защиту основных прав, в том числе избирательных³⁷. Хотя избирательные споры, не подпадают под действие статьи 6 ("Право на справедливое судебное разбирательство") Европейской конвенции по правам человека, поскольку они не касаются определения "гражданских прав и обязанностей" или "уголовного обвинения"³⁸, Европейский суд по правам человека подчеркнул важность судебного пересмотра применения правил проведения выборов, в том числе в контексте избирательных споров³⁹. Отсутствие такого судебного контроля с надлежащими гарантиями беспристрастности и процессуальными гарантиями стало причиной, по которой Суд установил нарушение в вышеперечисленных делах статьи 13 ("Право на эффективное средство правовой защиты") Конвенции в совокупности со статьей 3 Протокола № 1 Примечательно, что Европейский суд по правам человека рассматривает жалобы, касающиеся рассмотрения избирательных споров, либо только в связи со статьей 3 Протокола № 1, когда эти споры стали предметом судебного контроля на национальном уровне, либо в связи со статьей 13 Конвенции, взятой в совокупности с вышеупомянутым положением, когда такой судебный контроль не имел места⁴⁰.

³⁶ Свод рекомендуемых норм при проведении выборов, Раздел II.3.3 а.

³⁷ Международный пакт о гражданских и политических правах, Статья 2(3); Комитет по правам человека ООН, Замечание общего порядка №32; Копенгагенский документ ОБСЕ 1990 года, п. 5.10; Московский документ ОБСЕ 1991 года, раздел (18); Свод рекомендуемых норм при проведении выборов, Раздел II, п. 3.3. d. В качестве примера заключения см. Совместное заключение по избирательному законодательству Норвегии, пп. 18-24.

³⁸ См., например, дело "Риза и другие против Болгарии" (Riza and Others v. Bulgaria), 13 октября 2015 года, п. 184, с дальнейшими ссылками на прецедентное право.

³⁹ См. дело "Гросару против Румынии" (Grosaru v. Romania), 2 марта 2010 года, пп. 55-56 и 62 и дело "Мугеманганго против Бельгии" (Mugemangango v. Belgium) от 10 июля 2020 года, пп. 108 и 119.

⁴⁰ См., например, дело "Давыдов и другие против России" (Davydov and Others v. Russia), 30 мая 2017 года, пп. 199-200.

а. Органы, обладающие компетенцией в отношении регистрации избирателей и внесения исправлений в списки избирателей

33 В первой инстанции - В 31 стране - избирательные комиссии⁴¹, в 23 странах - специальные комитеты или муниципальные советы, административные власти или выборные органы⁴²; в шести странах внесение исправлений в списки избирателей или внесение в списки отсутствующих избирателей является прерогативой судов⁴³.

34. В связи с регистрацией избирателей и внесением исправлений в списки избирателей 53 страны предоставляют избирателю право подать жалобу в первой инстанции либо в компетентную избирательную комиссию, либо в специальный комитет. Это логично, поскольку по практическим соображениям компетентный орган должен быть территориально приближен к избирателям, которым требуется прямой доступ к спискам избирателей. Кроме того, такая процедура, при наличии судебного контроля, должна быть простой, с тем чтобы соблюсти принцип всеобщего избирательного права и обеспечить как можно большему числу граждан возможность проголосовать, оставляя при этом короткий, но разумный срок для такой проверки списков избирателей.

35. В порядке апелляции. В 41 стране компетентным органом, рассматривающим жалобы на регистрацию избирателей и списки избирателей, является суд⁴⁴. При этом, в 13 странах суд не является последней инстанцией⁴⁵.

36. В вопросах регистрации избирателей и внесения исправлений в списки избирателей компетентным органом для обжалования во второй или третьей инстанции в большинстве стран является суд, как это предусмотрено в Своде рекомендуемых норм при проведении выборов. Регистрация избирателей и внесение исправлений в списки избирателей являются деликатным вопросом, поскольку избиратели могут не доверять избирательной администрации или центральному органу, занимающемуся подобными жалобами, который зачастую полномочен рассматривать такие жалобы в первой инстанции. Поэтому участие судей остается гарантией при обжаловании. Это предполагает, что судебная власть является беспристрастной и нейтральной по отношению к исполнительной или административной власти. Поэтому отсутствие апелляции в суде является проблематичным, хотя и менее проблематичным, чем полное отсутствие возможности обжалования административного решения в первой инстанции, что еще более проблематично⁴⁶.

⁴¹ Азербайджан, Алжир, Болгария (жалобы только на списки избирателей), Босния и Герцеговина, Венгрия (в соответствии с разделом 236 [Закона XXXVI 2013 года о порядке проведения выборов](#) жалобы, касающиеся списка избирателей, подаются руководителю местного избирательного органа), Грузия, Испания, Италия, Казахстан, Канада, Республика Корея, Кыргызстан, Литва, Мальта, Марокко, Мексика, Республика Молдова, Монако, Норвегия, Перу, Португалия, Российская Федерация, Румыния, Северная Македония, Сербия, Соединенные Штаты Америки, Турция, Хорватия, Черногория, Чили, Швеция.

⁴² Австрия, Албания, Андорра, Бельгия, Германия, Дания, Исландия, Коста-Рика, Латвия, Лихтенштейн, Люксембург, Нидерланды, Польша, Сан-Марино, Словацкая Республика, Словения, Соединенное Королевство, Украина, Финляндия, Франция, Чешская Республика, Швейцария, Эстония.

⁴³ Армения, Бразилия, Ирландия, Косово, Украина, Тунис.

⁴⁴ Азербайджан, Албания, Андорра, Армения, Бельгия, Болгария (жалобы только по спискам избирателей), Босния и Герцеговина, Бразилия, Венгрия, Грузия, Ирландия, Испания, Италия, Казахстан (или вышестоящая избирательная комиссия), Канада, Коста-Рика, Кыргызстан (или вышестоящая избирательная комиссия), Латвия, Литва, Марокко, Мексика, Республика Молдова (или вышестоящая избирательная комиссия), Монако, Нидерланды, Польша, Португалия, Российская Федерация, Румыния, Северная Македония, Сербия, Словацкая Республика, Соединенные Штаты Америки (на уровне штатов - и не на федеральном уровне), Тунис, Украина, Финляндия, Франция, Черногория, Чешская Республика, Чили, Швейцария, Эстония.

⁴⁵ Австрия, Алжир, Дания (избирательный совет), Исландия, Республика Корея, Лихтенштейн, Норвегия (министерство), Сан-Марино, Словения, Соединенное Королевство, Турция, Украина, Хорватия.

⁴⁶ Косово, Люксембург, Мальта, Перу, Швеция.

в. Органы, обладающие компетенцией в отношении регистрации кандидатов

37 В первой инстанции. В 28 странах - избирательные комиссии⁴⁷, в семи странах - специальные комитеты или муниципальные советы, административные власти или выборные органы⁴⁸, а в 21 стране суды⁴⁹ обладают компетенцией в вопросах отказа в регистрации кандидатов. В трех странах вообще не существует механизма подачи жалоб или апелляций по этому поводу⁵⁰.

38. Таким образом, кандидатам, которым было отказано в регистрации или которые были сняты с регистрации, в разных странах предлагаются разные юридические решения. На практике потенциальные кандидаты зачастую получают отказ по формальным причинам. Есть также страны, в которых для выдвижения кандидатур следует собрать некое установленное минимальное число подписей избирателей в поддержку одного или нескольких кандидатов. Такая процедура весьма желательна, но может привести к злоупотреблениям со стороны пристрастных органов, которые произвольно отклоняют подписи. В некоторых случаях требуется внесение денежного залога, но он не должен быть чрезмерным⁵¹. Какой бы ни была ситуация, потенциальные кандидаты должны иметь возможность выдвинуть свою кандидатуру с помощью процедуры, лишенной формализма. Желательно обеспечить урегулирование таких жалоб в первой инстанции через избирательные комиссии или суды, а не через выборные органы, в связи с опасностью конфликта интересов и/или риском пристрастности при урегулировании жалобы выборными органами.

39. В порядке апелляции. В 41 стране компетентным органом по рассмотрению жалоб на отказ в регистрации или на снятие с регистрации кандидатов или списков кандидатов является суд⁵², как это рекомендовано международными стандартами. Но есть шесть стран, где суд не является последней инстанцией⁵³. В 11 странах вообще не предусмотрена возможность обжалования во второй инстанции⁵⁴.

40. Регистрация кандидатов или снятие их с регистрации также является деликатным вопросом, поскольку отказ в регистрации потенциальных кандидатов или снятие их с регистрации лишает их возможности участвовать в выборах. Поэтому вызывает беспокойство и противоречит международным стандартам тот факт, что некоторые страны не включают ни один суд в процесс рассмотрения жалоб (либо обжалование в судебном порядке не предусмотрено вообще, либо несудебный орган, принимая решение,

⁴⁷ Азербайджан, Албания, Андорра, Армения, Болгария, Босния и Герцеговина, Венгрия, Германия, Исландия, Казахстан, Канада, Косово, Коста-Рика, Кыргызстан, Латвия, Литва, Мальта, , Норвегия, Перу, Польша, Российская Федерация, Сан-Марино, Северная Македония, Сербия, Словения, Турция, Черногория, Швеция.

⁴⁸ Алжир, Бельгия, Германия, Италия, Лихтенштейн (правительство), Словацкая Республика, Чили, Швейцария.

⁴⁹ Бразилия, Грузия, Ирландия (по вопросам регистрации политической партии/апелляционный совет), Испания, Республика Корея, Люксембург, Марокко, Мексика, Республика Молдова, Монако, Португалия, Румыния, Словацкая Республика, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты Америки (на уровне штатов), Тунис, Украина, Франция, Хорватия, Чешская Республика, Эстония.

⁵⁰ Австрия, Дания, Финляндия.

⁵¹ См. в этой связи Свод рекомендуемых норм при проведении выборов, Раздел I, п. 1.3, vi

⁵² Азербайджан, Албания (Коллегия выборщиков), Алжир, Андорра, Армения, Бельгия, Болгария, Босния и Герцеговина, Бразилия, Венгрия, Грузия, Испания, Италия, Казахстан, Канада, Косово, Коста-Рика, Косово, Кыргызстан, Латвия, Литва, Мальта, Марокко, Мексика, Нидерланды (Государственный совет), Польша, Португалия, Российская Федерация, Румыния, Северная Македония, Сербия, Словацкая Республика, Словения, Соединенные Штаты Америки, Тунис, Украина, Франция, Хорватия, Чешская Республика, Черногория, Чили, Швейцария, Эстония.

⁵³ Германия (Федеральный избирательный комитет), Исландия, Лихтенштейн (компетентно только правительство), Норвегия, Сан-Марино, Турция.

⁵⁴ Австрия, Дания, Ирландия, Республика Корея, Люксембург, Республика Молдова, Монако, Перу, Соединенное Королевство, Финляндия, Швеция.

выступает в качестве единственной инстанции), в том числе в тех случаях, когда компетентным органом, занимающимся жалобами по поводу регистрации кандидатов (в первой или апелляционной инстанции), выступает сам политический выборный орган, например, парламент.

с. Органы, обладающие компетенцией в отношении процедур голосования, а также подсчета и обработки голосов

41 В первой инстанции. В 35 странах - избирательные комиссии⁵⁵, в шести странах - специальные комитеты или муниципальные советы, административные власти или выборные органы⁵⁶, а 19 странах суды обладают компетенцией в отношении жалоб (включая возражения или замечания) на процедуры голосования при досрочном голосовании, если таковое проводится, или в день выборов по поводу подсчета и обработки голосов⁵⁷.

42. В порядке апелляции.- В 37 странах компетентным органом, рассматривающим жалобы в отношении процедур голосования - во время досрочного голосования, если таковое проводится, или в день выборов, включая процедуры подсчета голосов и обработки голосов, - является суд⁵⁸. В 10 странах последней инстанцией является не суд⁵⁹.

43. Решения, касающиеся процедур голосования, а также подсчета и обработки голосов, которые являются очень чувствительными этапами избирательного процесса в любой стране, требуют возможности обжалования, по крайней мере во второй инстанции, как это рекомендовано международными стандартами⁶⁰. Оспаривание в первой инстанции процедуры голосования или процедур подсчета и обработки голосов в большинстве случаев означает подачу жалобы на ситуацию, возникающую на избирательном участке, т.е. либо накануне открытия, либо на этапе в ходе голосования,

⁵⁵ Австрия (результаты выборов), Азербайджан, Албания, Армения, Болгария, Босния и Герцеговина, Венгрия (результаты выборов), Грузия, Испания, Казахстан (или суд), Канада, Косово (результаты выборов), Республика Корея, Кыргызстан, Латвия (комиссия избирательного участка), Литва, Мальта, Мексика, Республика Молдова, Нидерланды, Перу, Румыния (постоянный избирательный орган), Сан-Марино, Северная Македония (результаты выборов), Сербия, Словения, Тунис (результаты выборов), Турция, Украина, Франция, Хорватия (при оспаривании результатов выборов - дальнейшие "результаты выборов"), Черногория, Чешская Республика, Швеция (результаты выборов), Эстония (результаты выборов), .

⁵⁶ Бельгия, Дания (фолькетинг - результаты выборов), Исландия (парламент - результаты выборов), Лихтенштейн (правительство - результаты выборов), Норвегия (парламент - результаты выборов), Швейцария.

⁵⁷ Алжир, Андорра (результаты выборов), Бразилия, , Германия (результаты выборов), Ирландия (результаты выборов), Италия, Коста-Рика (результаты выборов; Tribunal Supremo de Elecciones как юрисдикционный орган), Люксембург (результаты выборов), Марокко, Монако (результаты выборов), Польша (результаты выборов), Португалия (результаты выборов), Российская Федерация (результаты выборов), Словацкая Республика (результаты выборов), Украина (любые жалобы, касающиеся голосования, подсчета голосов, подведения итогов выборов нижестоящими избирательными комиссиями и установления результатов выборов ЦИК), Соединенное Королевство (результаты выборов), Соединенные Штаты Америки (результаты выборов), Финляндия (результаты выборов), Чили.

⁵⁸ Австрия, Азербайджан, Алжир, Андорра (результаты выборов), Армения, Болгария (результаты выборов), Бразилия, Венгрия, Германия (результаты выборов), Грузия, Испания, Италия, Казахстан (или вышестоящая избирательная комиссия), Канада, Республика Корея (результаты выборов), Косово (результаты выборов), Коста-Рика (результаты выборов), Кыргызстан (результаты выборов), Латвия (результаты выборов), Литва, Лихтенштейн (результаты выборов), Мальта, Марокко, Мексика, Республика Молдова, Монако, Португалия (результаты выборов), Северная Македония (результаты выборов), Тунис (обжалование результатов выборов), Украина, Финляндия (результаты выборов), Франция (результаты выборов), Хорватия (результаты выборов), Черногория (результаты выборов), Чили, Швейцария, Эстония (результаты выборов).

⁵⁹ Албания, Бельгия, Босния и Герцеговина, Нидерланды, Румыния (постоянный избирательный орган), Сан-Марино, Сербия (Республиканская избирательная комиссия), Словения (результаты выборов), Турция (вышестоящая избирательная комиссия), Чешская Республика.

⁶⁰ См., в частности, Свод рекомендуемых норм при проведении выборов, Раздел II, п. 3.3, d.

либо при подсчете и обработке голосов, если они происходят на избирательном участке. Такие жалобы, как правило, направляются в вышестоящую избирательную комиссию или в суд, если речь идет о действиях или бездействии центрального избирательного органа. По крайней мере, это работает в странах, имеющих автономные, т.е. самостоятельные по отношению к органам государственного управления, избирательные комиссии. В этих системах, где в большинстве стран существует трехуровневая избирательная администрация, споры по поводу действий в день выборов рассматриваются компетентной окружной или региональной - или эквивалентной им - избирательной комиссией. Жалобы на решения, действия или бездействие со стороны избирательных комиссий промежуточного уровня, как правило, рассматриваются в центральном избирательном органе. В тех случаях, когда такая избирательная администрация не существует в виде отдельной структуры, может быть оправданным обращение истца в компетентный - чаще всего местный или региональный - суд для оспаривания процедуры голосования или же подсчета и обработки голосов в первой инстанции. Действительно, существует опасность конфликта интересов или пристрастности, если компетентная местная, региональная или центральная администрация - например, муниципалитет или управление какого-либо министерства - компетентна выносить постановления по жалобам на решения, действия или бездействие своей собственной администрации или сотрудников. Однако существует небольшое число стран, где такие жалобы поступают в специальные комитеты, муниципальные советы или аналогичные органы. Как уже отмечалось, если в принципе ничто не препятствует осуществлению такого права на оспаривание решения, действия или бездействия в органах помимо избирательных комиссий или судов, то специальный комитет и, тем более, выборный орган, как представляется, не являются подходящими инстанциями для рассмотрения вопросов, связанных с тем, что происходит в день выборов.

d. Органы, обладающие компетенцией в отношении результатов выборов⁶¹

44. Что касается деликатного вопроса о результатах выборов, то в законодательстве большинства стран предусматривается возможность частично или полностью признать результаты выборов недействительными, а иногда и исправить результаты выборов или потребовать полного или частичного пересчета голосов. Представляется целесообразным, чтобы такие решения принимались высшим избирательным органом - в том числе центральным избирательным органом страны⁶²; следует предусмотреть возможность пересмотра его решения высшим судебным органом или Конституционным судом или же специализированным избирательным судом, если такой судебный орган существует.

45. В 31 стране полномочиями по пересмотру результатов выборов обладают Конституционный суд, высший судебный орган или специализированный избирательный суд⁶³. Однако, есть девять стран, где компетентным органом для пересмотра решения об

⁶¹ Вопрос о результатах выборов и возможности их оспаривания рассматривается в главе IX - В настоящего доклада.

⁶² Азербайджан, Казахстан, Косово, Норвегия, Нидерланды, Перу, Сан-Марино, Турция, Швеция.

⁶³ Австрия (Конституционный суд, дела, связанные с подсчетами); Албания (Конституционный суд); Алжир (Конституционный совет); Андорра (Административная палата Высокого суда); Армения (Конституционный суд, обжалование решений Центральной избирательной комиссии и рассмотрение жалоб, связанных с результатами выборов); Болгария (Конституционный суд); Босния и Герцеговина (Апелляционная палата Суда); Бразилия (Региональный избирательный суд); Венгрия (Верховный суд, существует возможность подать конституционную жалобу в Конституционный суд, оспаривая конституционность решения Верховного суда (Куриа). Однако Конституционный суд правомочен лишь аннулировать решение, но не изменять результаты выборов); Германия (Федеральный конституционный суд); Испания (Верховный суд, Конституционный суд); обращения за защитой от нарушения основных прав - "recursos de amparo"); Канада (Федеральный суд); Республика Корея (Верховный суд); Коста-Рика (Высший избирательный трибунал), Конституционный суд (совместно с Государственной избирательной комиссией); Лихтенштейн

утверждении или аннулировании результатов выборов является суд, но не высший суд⁶⁴. Еще в девяти странах решение о частичной или полной отмене результатов выборов принимается парламентом.⁶⁵ В семи из них не допускается судебное обжалование решения парламента об утверждении результатов выборов⁶⁶. В этой связи Европейский суд по правам человека в своих прецедентных решениях подчеркивает, что наличие у парламента права принимать решения, влияющие на распределение мест в парламенте, без возможности их обжалования в судебном порядке, может представлять собой нарушение права на эффективную правовую защиту, закрепленного в статье 13 Европейской конвенции о правах человека в совокупности со статьей 3 Протокола № 1⁶⁷. В этой связи Европейский суд по правам человека в решении Большой палаты по делу *Мугеманганго против Бельгии* от 10 июля 2020 года заявил, что "средство правовой защиты судебного или квази-судебного характера, как в первой инстанции, так и после решения несудебного органа, в принципе должно отвечать требованиям статьи 3 Протокола № 1". Независимо от того, какой орган принимает решение о действительности результатов выборов, закон должен обеспечивать процессуальные гарантии, такие как беспристрастность, конкретные нормы, ограничивающие право органа власти действовать по собственному усмотрению, гарантии принятия справедливого, объективного и обоснованного решения, с тем чтобы не допустить принятия произвольных решений и действовать в рамках Конвенции⁶⁸.

46. Таким образом, большинство стран предусматривают судебный контроль, по крайней мере в последней инстанции, как это рекомендовано Сводом рекомендуемых норм при проведении выборов. Имеются также случаи, когда страны разрешают подачу

(Государственный суд); Мальта (Конституционный суд); Марокко (Конституционный суд); Мексика (Избирательный суд); Польша (Верховный суд); Португалия (Конституционный суд); Республика Корея (Верховный суд); Румыния (Высокий кассационный суд); Сербия (Административный суд); Словацкая Республика (Конституционный суд) (дела, связанные с результатами выборов); Соединенное Королевство (Суд по делам о выборах); Украина (Верховный суд); Франция (Конституционный совет); Хорватия (Конституционный суд, совместно с Государственной избирательной комиссией); Черногория (Конституционный суд); Чешская Республика (Высший административный суд); Чили (Региональный избирательный суд); Эстония (Верховный суд, совместно с Избирательной комиссией). Примеры заключений и докладов приведены в Докладе 2009 года об аннулировании результатов выборов, пп. 39-41.

⁶⁴ Грузия, Люксембург, Латвия, Республика Молдова (где Конституционный суд полномочен удостоверять результаты парламентских выборов и подтверждать законность мандатов избранных представителей), Монако, Российская Федерация (в законе о выборах упоминается "суд" в качестве компетентного органа по рассмотрению вопроса о признании результатов выборов недействительными), Северная Македония, Соединенные Штаты Америки, Тунис.

⁶⁵ Бельгия, Дания, Исландия, Италия, частично Литва, Люксембург, Нидерланды, Норвегия, Словения, Швейцария (совместно с Верховным федеральным трибуналом).

⁶⁶ Бельгия, Дания, Исландия, Италия, Люксембург, Нидерланды и Норвегия.

В качестве примера заключения см. Совместное заключение 2010 года по избирательному законодательству Норвегии, п. 38.

⁶⁷ В качестве примера практики Европейского суда по правам человека в данном вопросе см. решения по делам *"Гросару против Румынии"* (Grosaru v. Romania), 2 марта 2010, и *"Паунович и Милivoевич против Сербии"* (Paunović and Milivojević v. Serbia) 24 мая 2016. В этих решениях Суд установил нарушение статьи 3 Протокола 1, а также отсутствие эффективного средства правовой защиты, предусмотренного в статье 13 Европейской конвенции о правах человека. Оба дела касались жалоб на результаты выборов, связанных с последующим распределением/аннулированием мест в парламенте (право баллотироваться в парламент), решения по которым были вынесены самим парламентом без возможности обжалования в судебном порядке. В решении по делу Гросару Европейский суд по правам человека установил, что ни парламент, ни Центральное избирательное управление не являются беспристрастными органами, принимающими решения. Что касается Центрального избирательного бюро, то семь его членов являются судьями Верховного суда, а остальные 16 членов - депутатами парламента, что допускает возможность принятия политически мотивированных решений. См. также заключение Amicus curiae 2019 года для Большой палаты Европейского суда по правам человека по делу *"Мугеманганго"* против Бельгии" (Mugemangango v. Belgium) о процедурных гарантиях, которые государство должно обеспечивать в процессе оспаривания результатов выборов или распределения мест, пп. 27, 50, и решение Большой палаты Европейского суда по правам человека по делу *"Мугеманганго против Бельгии"* (Mugemangango v. Belgium) от 10 июля 2020 года, пп. 70, 76, 97-99, 137-139.

⁶⁸ Дело *"Мугеманганго против Бельгии"* (Mugemangango v. Belgium) от 10 июля 2020 года, пп. 135, 137-139.

жалоб в связи с выборами в Конституционный суд или аналогичный орган в первой и последней инстанциях. В вопросах выборов, как и в других областях, судебная система, включая специализированные избирательные суды, остается гарантией объективности всего процесса при условии, что она обеспечивает достаточные гарантии независимости.

47. Еще одним важным элементом, который необходимо учитывать при оценке эффективности средств правовой защиты в связи с избирательными спорами, является количество уровней обжалования. Наличие нескольких уровней апелляции могут служить гарантией для сторон, заинтересованных в результатах выборов. Однако для некоторых видов предвыборных споров многоуровневая административно-судебная система апелляции может нарушить избирательный календарь и создать неопределенность. Поэтому необходим баланс между эффективностью средств правовой защиты и обеспечением спокойного и непрерывного протекания избирательных процессов, т.е. без сбоев, ставящих под угрозу непрерывность избирательного цикла в целом.

С. Другие процессуальные вопросы, касающиеся компетентных органов

48. Решения по жалобам и апелляциям, касающимся выборов, в подавляющем большинстве случаев принимаются коллегиально, как избирательными комиссиями, так и судами, за исключением дел, касающихся регистрации избирателей, или споров, связанных с днем выборов, когда зачастую решение единолично принимается судьей, что может объясняться необходимостью очень быстрого принятия решения. Кроме таких случаев, предпочтительно, чтобы состав органа, принимающего решение по жалобам и апелляциям по избирательным вопросам, был коллегиальным⁶⁹. Более того, Венецианская комиссия регулярно рекомендует предусмотреть четкие и последовательные процедуры рассмотрения жалоб и апелляций, чтобы избежать любого конфликта юрисдикций⁷⁰.

V. Основания для жалоб и решений, действий или бездействия, открытых для оспаривания

A. Виды жалоб, оспариваемых решений, действий или бездействия

49. Что касается существующих стандартов, то в Своде рекомендуемых норм при проведении выборов перечислен ряд вопросов, по которым могут подаваться жалобы: "Орган по рассмотрению заявлений об обжаловании должен быть уполномочен рассматривать, в частности, такие вопросы, как право избирать – включая списки избирателей – и быть избранным, соответствие кандидатур установленным требованиям, должное соблюдение правил, регулирующих проведение избирательных кампаний, и результаты выборов"⁷¹. Нарушение применимых правил во всех этих аспектах должно служить основанием для жалоб и апелляций.

⁶⁹ См., например, Совместное заключение 2010 года по поправкам в Избирательный кодекс Республики Беларусь в редакции от 17 декабря 2009 года, п. 65.

⁷⁰ См. Совместные рекомендации 2003 года по избирательному законодательству и организации выборов в Армении, п. 50; Заключение 2010 года по проекту Избирательного кодекса Верховной Рады Украины, п. 15; - Совместное заключение 2013 года по проекту изменений в законы о выборах народных депутатов и о Центральной избирательной комиссии, а также по проекту закона о повторных выборах в Украине, п. 98; Совместное заключение 2013 года по проекту изменений в Закон "О выборах народных депутатов Украины" (CDL-AD(2013)026), п. 66; Заключение 2012 года по Федеральному закону "О выборах депутатов Государственной Думы Российской Федерации", пп. 41-42, 114-115; Совместное заключение 2018 года по закону о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты (Избирательная система для избрания Парламента) Республики Молдова, п. 53; 2018 Совместное заключение 2018 года по проекту Избирательного кодекса Республики Узбекистан, п. 13.

⁷¹ Раздел II, п. 3.3. d.

50. Из формулировки ясно, что этот перечень отнюдь не является исчерпывающим. В Пояснительном докладе данный принцип разъясняется следующим образом (п. 92): "Если мы не хотим, чтобы положения закона о выборах были просто словами на бумаге, следует предусмотреть возможность свободного обжалования фактов несоблюдения закона о выборах в органе по рассмотрению заявлений об обжаловании. Это относится, в частности, к результатам выборов: отдельные граждане могут оспорить их на основании нарушения процедур голосования. Это также относится к решениям, принятым накануне выборов, особенно в связи с правом участвовать в голосовании, списками избирателей и участием в выборах, удостоверением кандидатов, соблюдением норм, регулирующих избирательные кампании, и доступом к СМИ и финансированию партий". Свод рекомендуемых норм при проведении выборов рекомендует, чтобы все нарушения избирательного законодательства или порядка его применения в принципе рассматривались в качестве достаточных оснований для подачи жалоб и апелляций по широкому кругу подлежащих обжалованию решений, действий или бездействия на предвыборном, выборном и послевыборном этапах избирательного процесса.

51. Это понятие охватывает различные ситуации; в целом, оно может относиться ко всем этапам избирательного цикла: регистрация и снятие с учета избирателей и кандидатов; жалобы, которые могут возникнуть в ходе официальной избирательной кампании; жалобы на решения, принятые избирательными комиссиями, а также на действия и бездействие этих органов, решения, действия и бездействие органов государственного управления, государственных учреждений и любых других структур, оказывающих влияние на избирательный процесс; жалобы на процедуры, применяемые в день голосования; жалобы на результаты (их обработку, передачу, обнародование).

52. В принципе, любое нарушение избирательного законодательства прямо или косвенно отражается на избирательных правах, свободах и интересах участников выборов, а возможно, и на результатах выборов. Поэтому такое нарушение должно служить основанием для жалобы. Все 59 проанализированных стран предусматривают в своем законодательстве возможность подачи в компетентный орган жалобы на нарушение закона на предвыборном этапе избирательного процесса. Кроме того, все 59 проанализированных стран прямо предусматривают возможность подачи жалоб в связи с регистрацией избирателей⁷², 45 - в связи с регистрацией кандидатов⁷³, 29 - в связи с освещением избирательной кампании в СМИ⁷⁴.

⁷² Более подробная информация приводится в п. 36 настоящего доклада.

⁷³ Албания (Коллегия выборщиков Апелляционного суда); Андорра (Высший суд); Армения (Конституционный суд или Административный суд); Бельгия (Палата представителей); Болгария (Верховный административный суд); Босния и Герцеговина (Апелляционная палата Суда Боснии и Герцеговины); Венгрия (судебный контроль, судебный орган не указан); Германия (Федеральный конституционный суд); Грузия (городской суд Тбилиси); Ирландия (Высокий суд); Исландия (не указан судебный орган. Жалобы рассматриваются министерством юстиции или альтингом); Испания (Административный суд); Италия (областной административный суд); Казахстан (Верховный суд); Косово (Верховный суд); Коста-Рика (Высший избирательный трибунал); Кыргызстан (Верховный суд); Латвия (окружной административный суд или Сенат Верховного суда); Лихтенштейн (государственный суд); Люксембург (административный суд); Мальта (суд магистратов); Марокко (конституционный суд); Мексика (избирательный суд); Республика Молдова (законодательство не определяет компетентный суд); Монако (суд первой инстанции); Нидерланды (Государственный совет); Норвегия (стортинг); Перу (национальное избирательное жюри); Польша (Верховный суд); Португалия (Конституционный суд Российской Федерация (Верховный суд); Румыния (Высокий кассационный суд); Северная Македония (Административный суд); Сербия (Административный суд); Словацкая Республика (Верховный суд); Словения (Конституционный суд); Тунис (Административный апелляционный суд); Турция (Высший избирательный совет); Украина (любое решение избирательной комиссии может быть оспорено в суде); Франция (Конституционный совет); Черногория (конституционный суд); Чешская Республика (Верховный административный суд); Чили (Суд по квалификационным требованиям к выборам); Швеция (суд не указан, Избирательная комиссия может распорядиться о заслушивании свидетелей в окружном суде); Эстония (Верховный суд).

⁷⁴ Албания; Андорра; Болгария; Бразилия; Венгрия; Грузия; Дания; Италия; Казахстан; Канада; Косово; Коста-Рика; Мексика; Норвегия; Польша; Республика Корея; Республика Молдова; Российская

53. Все проанализированные страны конкретно регулируют вопросы, касающиеся жалоб на **результаты выборов**. Кроме того, в ряде законов о выборах прямо регламентируется возможность подачи жалоб на **действия в день выборов**. Это касается, в частности, возможности оспаривать операции или решения, действия или бездействие избирательных комиссий в отношении **голосования** (47 стран)⁷⁵, **подсчета голосов и обработки** (42 страны)⁷⁶ и **передачи** (11 стран)⁷⁷ результатов выборов. К этим цифрам следует относиться осторожно, учитывая, что в законодательстве некоторых стран такие возможности подачи жалоб по весьма конкретным аспектам избирательного процесса могут и не быть четко прописаны, но при этом эти вопросы могут решаться с помощью подзаконных актов или через внутреннее прецедентное право⁷⁸.

54. Ранее в настоящем докладе вопрос о результатах выборов рассматривался с точки зрения компетенции органов, полномочных выносить решения по жалобам, касающимся результатов выборов⁷⁹. Что касается оснований для обжалования результатов выборов, то в 39 странах допускается оспаривать окончательные результаты выборов на основании, того, что вероятные нарушения избирательного законодательства могли повлиять на результаты выборов⁸⁰. Однако только в 19 странах допускается оспаривать предварительные результаты⁸¹. Поэтому в этих странах подача жалоб на результаты выборов и принятие по ним решений должны происходить до утверждения и объявления окончательных результатов⁸².

Федерация; Румыния; Северная Македония; Сербия; Соединенное Королевство.; Тунис; Турция; Украина; Франция; Хорватия; Чили.

⁷⁵ Австрия; Азербайджан; Албания; Алжир; Армения; Бельгия; Болгария; Бразилия; Венгрия; Германия; Грузия; Ирландия; Исландия; Испания; Италия; Казахстан; Канада; Косово; Коста-Рика; Кыргызстан; Латвия; Литва; Лихтенштейн; Люксембург; Мальта; Марокко; Мексика; Республика Молдова; Монако; Нидерланды; Норвегия; Польша; Португалия; Российская Федерация; Северная Македония; Сербия; Словения; Тунис; Турция; Украина; Финляндия (для досрочного голосования); Франция; Хорватия; Черногория; Чили; Швейцария; Эстония.

⁷⁶ Австрия; Азербайджан; Албания; Алжир; Армения; Бельгия; Босния и Герцеговина; Бразилия; Венгрия; Грузия; Дания; Ирландия; Испания; Италия; Казахстан; Канада; Республика Корея; Косово; Кыргызстан; Латвия; Литва; Люксембург; Марокко; Мексика; Республика Молдова; Польша; Португалия; Российская Федерация; Румыния; Сан-Марино; Северная Македония; Сербия; Словения; Соединенное Королевство; Тунис; Турция; Украина; Хорватия; Черногория; Чили; Эстония.

⁷⁷ Австрия, Азербайджан, Бразилия, Люксембург, Норвегия, Российская Федерация, Сербия, Турция, Украина, Черногория, Чили.

⁷⁸ Например, в Чешской Республике не существует такого описываемого в докладе разделения между голосованием, подсчетом и обработкой голосов, а также передачей результатов, когда речь идет о тех этапах процесса, которые могут быть оспорены. Если любой из этих этапов является подозрительным/потенциально незаконным, соответствующие категории граждан могут оспорить результаты выборов на основании этого подозрения. Затем они могут обратиться в суд с просьбой аннулировать результаты выборов в одном избирательном округе, или аннулировать результаты выборов в отношении одного из кандидатов, или аннулировать результаты выборов в целом; эти варианты перечислены по возрастанию степени вмешательства в ход выборов. Не имеет значения, что факт нарушения имел место на одном из этих этапов избирательного процесса. Единственный элемент, имеющий значение, - это то, что заявленные нарушения повлияли на результаты выборов. Кроме того, Верховный административный суд Чешской Республики постановил в своем решении, что в некоторых случаях сами суды должны пересчитать голоса.

⁷⁹ Пп. 45-48 доклада.

⁸⁰ Австрия, Алжир, Андорра, Бельгия, Болгария, Бразилия, Венгрия, Германия, Грузия, Дания, Ирландия, Исландия (только при президентских выборах), Испания, Италия, Казахстан, Канада, Республика Корея, Латвия, Литва, Лихтенштейн, Люксембург, Мальта, Марокко, Монако, Нидерланды, Польша, Португалия, Российская Федерация, Сербия, Словацкая Республика, Словения, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты Америки, Финляндия (оспаривание при президентских выборах не допускается), Франция, Чешская Республика, Чили, Швейцария, Швеция.

⁸¹ Азербайджан, Албания, Армения, Босния и Герцеговина, Косово, Коста-Рика, Кыргызстан, Мексика, Республика Молдова, Норвегия, Перу, Румыния, Сан-Марино, Северная Македония, Тунис, Турция, Хорватия, Черногория, Эстония.

⁸² Особый случай представляет в этом отношении Турция. Результаты выборов определяются каждым провинциальным избирательным советом и передаются в Высший избирательный совет, который и объявляет общенациональные результаты выборов. Высший избирательный совет кроме того

55. Как подчеркивается в Докладе об отмене результатов выборов за 2009 год, "хотя формулировки в законодательстве или прецедентных судебных решениях могут различаться, можно сказать, что почти во всех странах основным критерием является то, что нарушения, имевшие место в избирательном округе во время голосования или при определении результатов выборов, сделали невозможным установление волеизъявления избирателей, или что отклонения и нарушения могли повлиять на результаты выборов"⁸³. Что касается понятия "нарушения", то в докладе за 2009 год говорится, что "аннулирование мандата является следствием нарушения избирательного законодательства или иных законодательных актов, применимых к избирательному процессу, включая несоблюдение норм, определяющих право быть избранным. После вступления избранного кандидата в должность результаты выборов могут быть отменены лишь в случае грубейших нарушений избирательного процесса, например, в случае совершения уголовных преступлений, хотя в некоторых весьма спорных, но не столь очевидных случаях аннулирование не допускается"⁸⁴. Сюда относятся серьезные отклонения и/или нарушения, имевшие место в предвыборный период и/или в день голосования, в том числе в ходе предвыборных и послевыборных мероприятий.

В. Кто нарушает избирательное законодательство?

56. Системы разрешения избирательных споров, являются, в первую очередь, средством правовой защиты от несоблюдения избирательного законодательства государством. Хотя решения, действия или бездействие, которые могут быть оспорены, являются решениями, действиями или бездействием государственных - национальных или местных/региональных - органов власти, вопрос заключается в том, должны ли основания для обжалования ограничиваться нарушениями избирательных прав решениями, действиями или бездействием избирательных органов, других сторон избирательного процесса— (кандидатов, политических партий, неправительственных организаций, наблюдающих за выборами, средств массовой информации или Интернет-провайдеров) или же к числу таких оснований относится и последствия поведения частных субъектов, например, индивидуальных наблюдателей за выборами. Поскольку на избирательные права могут влиять частные лица или группы, основания для жалоб могут также включать бездействие и неадекватное поведение описанных выше частных лиц или групп.

57. Основания для подачи жалоб и апелляций не должны ограничиваться нарушениями избирательных прав, свобод и интересов в связи с решениями и действиями государства. Они также должны включать бездействие и ненадлежащее правоприменение со стороны государственных и частных сторон избирательного процесса. Несмотря на то, что функционирование системы подачи жалоб и апелляций может быть ограничено процессуальными нормами, стандарты оставляют мало возможностей для ограничений самих оснований для подачи жалоб и апелляций, если они касаются осуществления права голоса и права баллотироваться на выборах, а также любых аспектов избирательного процесса, вытекающих из этих прав. Именно поэтому избирательное законодательство и другие законы должны предусматривать полный спектр жалоб и апелляций в связи с любыми ошибками, отклонениями или нарушениями закона, которые могут иметь место на протяжении всего избирательного процесса,

рассматривает жалобы на решения провинциальных избирательных советов, однако обжалование решений самого Высшего избирательного совета, в том числе его решений об окончательных результатах выборов, не допускается.

⁸³ См. Доклад об отмене результатов выборов за 2009 год. п. 10. Вопросы, касающиеся полномочий на принятие решений, в частности право апелляционного органа отменять результаты выборов, рассматриваются в главе X-B.

⁸⁴ См. Доклад об отмене результатов выборов за 2009 год. пп. 70-71.

подпадая под позитивные и негативные обязанности государства по проведению свободных выборов.

VI. Лица, имеющие право подавать жалобы - процессуальная правоспособность

58. Эффективность систем разрешения избирательных споров зависит также от способности заинтересованных сторон, которые имеют или должны иметь право подавать жалобы по поводу любых отклонений или неточностей в ходе избирательного процесса, или по поводу некоторых из них, в зависимости от предусмотренных законом возможностей, реально подавать жалобы в связи с выборами.

A. Международные стандарты

59. В целях соблюдения международных стандартов процедуры подачи жалоб и апелляций должны четко предусматривать право избирателей, кандидатов и политических партий подавать жалобы в связи с выборами. Свод рекомендуемых норм при проведении выборов не содержит подробного описания категорий лиц, имеющих право подавать жалобы в связи с выборами, предусматривая, что "все кандидаты и избиратели, зарегистрированные по соответствующему избирательному округу, должны иметь право на обжалование. В отношении поступающих от избирателей заявлений об обжаловании результатов выборов могут устанавливаться разумные требования в части минимального числа избирателей"⁸⁵. Однако в Пояснительном докладе к Своду рекомендуемых норм при проведении выборов говорится, что "круг лиц, имеющих право на подачу заявления об обжаловании, должен быть максимально широким. Любой избиратель данного округа и любой участвующий в выборах кандидат должен иметь право на подачу заявления об обжаловании"⁸⁶, что следует интерпретировать как наличие возможности подавать жалобы в связи с выборами и у других категорий лиц, участвующих в избирательном процессе. Европейский суд по правам человека также признает необходимость разумных требований в отношении кворума⁸⁷.

60. Европейский суд по правам человека признал, что право индивидуальных избирателей обжаловать результаты голосования "может быть разумно ограничено в законодательстве страны."⁸⁸. Однако, несмотря на то, что право на обжалование результатов выборов может быть, среди прочего, сопряжено с процессуальными ограничениями, эти результаты, тем не менее, должны подлежать обжалованию в судебном порядке. Аналогичным образом, в Замечании общего порядка № 25 к Международному пакту о гражданских и политических правах предполагается, что результаты выборов, в том числе процесс подсчета голосов, могут быть обжалованы.

⁸⁵ Свод рекомендуемых норм при проведении выборов, Раздел II, п 3.3. f.

⁸⁶ Свод рекомендуемых норм при проведении выборов, Пояснительный доклад, п 99.

⁸⁷ См., в частности, дело "Кс. против Германии" (*X. v. Germany*), Европейская комиссия по правам человека, решение от 7 мая 1979 года.

⁸⁸ Дело "Успаскич против Литвы" (*Uspaskich v. Lithuania*), (20 декабря 2016, п. 93. См. также дело "Караманли и другие против Азербайджана" (*Gahramanli and others v. Azerbaijan*), 8 октября 2015, п. 69. Дело "Давыдов и другие против России" (*Davydov and others v. Russia*), () 30 мая 2017, п. 335: "Европейский Суд подтверждает, что право индивидуальных избирателей обжаловать результаты голосования может быть разумно ограничено в законодательстве страны. Тем не менее в тех случаях, когда серьезные недостатки в процессе подсчета и подготовки сводной таблицы результатов голосования избирателей могут привести к грубым искажениям волеизъявления избирателей, такие жалобы должны быть эффективно рассмотрены органами власти государства. Неспособность обеспечить эффективное рассмотрение подобных жалоб являлось бы нарушением права на свободные выборы, гарантированного статьей 3 Протокола № 1 к Конвенции, в его активном и пассивном аспектах".

В. Ситуации в отдельных странах

61. Право на обжалование может быть предоставлено: гражданам (то есть избирателям, зарегистрированным или нет), кандидатам и их доверенным лицам, политическим партиям или коалициям (зарегистрированным или нет), членам избирательных комиссий (в том числе представителям политических партий, включенным в состав избирательных комиссий или наблюдающим за их деятельностью), наблюдателям, не являющимся сторонниками какой-либо партии или кандидата, и неправительственным организациям. Внутреннее законодательство в целом предоставляет большинство из этих возможностей, но ситуации сильно варьируются в зависимости от страны.

62. В некоторых странах все еще существуют чрезмерные ограничения: например, бывает, что избиратели могут подавать жалобы по вопросам, касающимся лично их, например, отсутствие в списках избирателей, но не могут жаловаться на другие этапы избирательного процесса, которые, тем не менее, затрагивают их. Было отмечено, что в ряде избирательных законов права на подачу жалоб в связи с выборами слишком ограничены, принимая во внимание связь между доступностью процедур обжалования и способностью компетентных органов рассматривать дела по существу в разумные/установленные законом сроки.

63. Решения, принимаемые избирательными комиссиями – Только в трех странах конкретно предусмотрено право членов избирательных комиссий оспаривать решение избирательной комиссии⁸⁹, в 34 странах - для представителей политических партий⁹⁰, в 12 странах - для независимых наблюдателей за выборами⁹¹ и в девяти странах - для неправительственных организаций⁹².

64. Избирательным комиссиям приходится принимать решения по самым разным вопросам. Наиболее известные и заметные решения принимаются в ходе голосования и подсчета голосов. Однако на всех уровнях управления выборами избирательные комиссии принимают решения по всем элементам выборного процесса, начиная от утверждения списков избирателей, регистрации или отказа в регистрации кандидатов, включая решения, касающиеся избирательных и агитационных материалов, досрочного голосования, голосования, подсчета голосов и подведения итогов голосования, и заканчивая составлением и утверждением протоколов об итогах выборов на участковом, региональном и центральном уровне. Разумеется, этот перечень не является исчерпывающим.

65. Роль наблюдателей за выборами имеет решающее значение для выявления нарушений в ходе выборов. В этой связи в "Руководящих принципах в отношении международно признанного статуса наблюдателей на выборах" подчеркивается, что "миссии по наблюдению за выборами должны иметь право делать предложения или передавать комментарии органам власти, занимающимся процессом выборов, в том случае, если они видят какие-либо нарушения, которые должны быть исправлены"⁹³.

⁸⁹Азербайджан, Армения, Грузия

⁹⁰ Австрия, Азербайджан, Алжир, Армения, Бельгия, Болгария, Босния и Герцеговина, Бразилия, Германия, Испания, Казахстан, Республика Корея, Косово, Коста-Рика, Латвия, Литва, Республика Молдова, Польша, Португалия, Российская Федерация, Северная Македония, Сербия, Словацкая Республика, Словения, Тунис, Турция, Франция, Хорватия, Черногория, Чешская Республика, Чили, Швейцария, Швеция, Эстония.

⁹¹Азербайджан, Армения, Болгария, Босния и Герцеговина, Венгрия, Германия, Грузия, Кыргызстан, Литва, Российская Федерация, Турция, Украина, (в Украине это право предоставляется как наблюдателям от партий, так и наблюдателям, не являющимся сторонниками какой-либо партии или кандидата), Чили.

⁹²Босния и Герцеговина, Венгрия, Германия, Грузия, Кыргызстан, Мексика, Российская Федерация, Чили, Швейцария

⁹³ "Руководящие принципы в отношении международно признанного статуса наблюдателей на выборах" 2009 года. Раздел III, п. 1.7 iv.

Однако в "Руководящих принципах" ничего не говорится о возможности подачи жалоб. Избирательное законодательство часто предусматривает право сообщать о возможных неточностях или нарушениях или вносить предложения, используя для этого либо книгу учета, которая входит в избирательную документацию, либо протокол избирательной комиссии. Эти ценные элементы наряду с другими факторами могут быть использованы в избирательном споре, независимо от того, кто обладает соответствующими правами (желательно не сами наблюдатели). То же самое относится и к индивидуальным комментариям членов избирательной комиссии, когда такая возможность предусмотрена. Как подчеркивается в разработанных Венецианской комиссией "Руководящих принципах в отношении международно признанного статуса наблюдателей на выборах"⁹⁴, национальные наблюдатели за выборами "не должны вмешиваться в избирательный процесс и должны быть политически беспристрастными".

66. Регистрация избирателей и исправление списков избирателей. В 53 странах избиратели вправе жаловаться на ошибки в списках избирателей или на свое отсутствие в списках, в том числе на ошибки в отношении других избирателей⁹⁵. В шести странах кандидаты или политические партии также компетентны жаловаться на этот этап избирательного процесса⁹⁶.

67. Подавляющее большинство стран разрешает избирателям оспаривать неточности в списках избирателей, поскольку такие потенциальные неточности в первую очередь касаются именно избирателей. Это соответствует Своду рекомендуемых норм при проведении выборов, в котором подчеркивается, что "должна существовать административная процедура – подконтрольная судебным органам – или судебная процедура, позволяющая зарегистрировать незарегистрированного избирателя"⁹⁷. В Своде рекомендуемых норм при проведении выборов кандидаты не упоминаются в качестве потенциальной категории лиц, имеющей право оспаривать такие неточности. Тем не менее, небольшое число стран позволяют и кандидатам оспаривать потенциальные ошибки, что приветствуется при условии, что эти страны позволяют и избирателям оспаривать точность списков избирателей. Возможность требовать внесения исправлений может быть предоставлена только избирателям, зарегистрированными в том же избирательном округе или на том же избирательном участке, как это подчеркивается в Своде рекомендуемых норм при проведении выборов⁹⁸.

68. Регистрация кандидатов. В 44 странах потенциальные кандидаты имеют право подать жалобу на отказ в регистрации⁹⁹. В 11 странах избиратели также имеют право

⁹⁴"Руководящие принципы в отношении международно признанного статуса наблюдателей на выборах", Раздел III, п. 2.3.

⁹⁵ Австрия, Азербайджан, Албания, Алжир, Андорра, Армения, Бельгия, Босния и Герцеговина, Бразилия, Венгрия, Германия, Грузия, Дания, Ирландия (определения границ избирательных округов), Исландия, Италия, Казахстан, Канада, Республика Корея, Косово, Коста-Рика, Кыргызстан, Латвия, Лихтенштейн, Люксембург, Мальта, Марокко, Республика Молдова, Нидерланды, Норвегия, Перу, Польша, Португалия, Российская Федерация, Румыния, Сан-Марино, Северная Македония, Сербия, Словацкая Республика, Словения, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты Америки, Тунис, Украина, Финляндия, Франция, Хорватия, Черногория, Чешская Республика, Чили, Швейцария, Швеция, Эстония.

⁹⁶ Испания, Литва, Мексика, Монако, Северная Македония (политические партии могут жаловаться на ошибки в списках избирателей), Турция.

⁹⁷ Свод рекомендуемых норм при проведении выборов, Раздел I, п. 1.2 iv.

⁹⁸ Раздел I, п. 1.2 v и Пояснительный доклад, п. 7.

⁹⁹ Албания, Алжир, Андорра, Армения, Бельгия, Болгария, Босния и Герцеговина, Венгрия (политическая партия), Германия, Грузия, Ирландия, Исландия, Косово, Кыргызстан, Латвия, Литва, Лихтенштейн, Марокко, Мексика, Республика Молдова, Монако, Нидерланды, Норвегия (кандидат или зарегистрированная политическая партия), Перу, Польша, Румыния (кандидат или соискатель), Российская Федерация, Сан-Марино, Северная Македония, Словацкая Республика, Словения, Соединенные Штаты Америки, Тунис, Турция, Украина, Франция, Хорватия, Черногория, Чешская Республика, Швейцария, Швеция, Эстония.

подавать жалобы на этом этапе избирательного процесса¹⁰⁰. В трех странах в избирательном законодательстве не обнаружено никаких положений, касающихся возможности оспаривания решений в этой области¹⁰¹.

69. Отказы в регистрации кандидатов должны в основном оспариваться потенциальными кандидатами. Возможный отказ в регистрации не только непосредственно отражается на кандидатах, но и ущемляет право избирателей свободно формировать свое мнение и, в конечном счете, препятствует их волеизъявлению, если на политической арене не присутствуют кандидаты определенного политического цвета. Поэтому, предоставление избирателям права оспаривать отказы в регистрации кандидатов в странах, помимо двенадцати указанных выше, способствовало бы повышению прозрачности и плюрализма избирательных процессов.

70. **Процедуры голосования, а также подсчета и обработки голосов.** В 25 странах избиратели имеют право жаловаться на возможные нарушения во время голосования - во время досрочного голосования, если таковое проводится, или в день выборов, в том числе в связи с процедурами подсчета голосов и обработки результатов¹⁰². В 33 странах кандидаты также полномочны подавать жалобы на этих этапах избирательного процесса¹⁰³. В семи странах таким правом обладают наблюдатели¹⁰⁴.

71. Избиратели и кандидаты должны иметь соответствующие права не только когда они уже пострадали от искажения результатов выборов, но и в результате возможных нарушений процедур голосования и подсчета голосов. Поэтому странам рекомендуется предусмотреть для избирателей и кандидатов в своем избирательном законодательстве возможность подавать жалобы на проведение дня выборов. В ряде избирательных законов предусматривается наличие книг, в которые наблюдатели и/или доверенные лица кандидатов/партий могут записывать свои наблюдения и возражения по тому или иному аспекту проведения дня выборов. В большинстве проанализированных стран это не позволяет им впоследствии оспорить нарушения, которые они, возможно, обнаружили, но дает материал для оспаривания результатов другими субъектами избирательного процесса.

¹⁰⁰ Азербайджан, Бразилия, Италия, Казахстан, Канада, Люксембург, Мальта, Португалия, Сербия, Соединенное Королевство, Чили..

¹⁰¹ Австрия, Дания, Финляндия.

¹⁰² Андорра, Бельгия, Бразилия, Венгрия (при оспаривании результатов выборов - далее: "результаты выборов"), Германия (результаты выборов), Дания (результаты выборов), Ирландия (результаты выборов), Исландия (результаты выборов), Италия, Республика Корея, Косово, Коста-Рика, Литва, Люксембург, Мальта, Нидерланды, Норвегия (результаты выборов), Польша (результаты выборов), Португалия, Российская Федерация (результаты выборов), Сан-Марино, Украина (в отличие от других потенциальных заявителей, избиратель должен доказать, что его/ее права или интересы были ущемлены в результате нарушения во время голосования, подсчета голосов или обработки результатов), Черногория, Чешская Республика (результаты выборов), Чили.

¹⁰³ Австрия (политические партии), Азербайджан (все субъекты избирательного процесса), Албания (результаты выборов), Алжир, Армения, Болгария, Босния и Герцеговина, Грузия (представители субъектов избирательного процесса), Испания, Канада, Кыргызстан, Латвия, Лихтенштейн, Марокко, Мексика, Республика Молдова, Монако, Перу, Российская Федерация (результаты выборов), Северная Македония (результаты выборов), Словацкая Республика (результаты выборов), Словения, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты Америки (результаты выборов), Тунис, Турция (представители политических партий), Украина, Финляндия (результаты выборов), Франция, Хорватия (результаты выборов), Швейцария, Швеция, Эстония.

¹⁰⁴ Болгария, Босния и Герцеговина, Грузия, Кыргызстан, Тунис, Украина, Хорватия..

72. **Результаты выборов.** В 49 странах кандидаты и избиратели могут обжаловать действительность результатов выборов¹⁰⁵. В 20 странах избиратели не могут обжаловать действительность результатов выборов¹⁰⁶.

73. Результаты выборов являются наиболее важным, заметным и чувствительным элементом любого избирательного процесса, поскольку они показывают, кто избран. Таким образом, они дают повод для удовлетворенности или, наоборот, для недовольства участников избирательного процесса. По этой причине споры о результатах выборов зачастую сводятся к жалобам и апелляциям по поводу результатов выборов. Это необязательно является ограничением, хотя все жалобы, связанные с любыми этапами избирательного процесса, оказываются сосредоточены на его результатах. Важность этого вопроса предполагает, правом оспорить результаты выборов должны обладать самые разные категории сторон, заинтересованных в результатах выборов. Однако излишне широкое предоставление права оспаривать результаты выборов может привести к злоупотреблениям механизмом обжалования с единственной целью - заблокировать систему и помешать компетентному органу вовремя объявить результаты выборов. В странах, где доверие населения к органам государственной власти и избирательным процессам все еще остается шатким, задержка с объявлением результатов выборов может дать обратный эффект, вызвав подозрения в отношении избирательного процесса и избирательного органа. Безусловно, от возможных подтасовок или нарушений, способных кардинально изменить результаты выборов, в первую очередь страдают кандидаты и избиратели. Анализ данных показал, что на удивление малое число стран, где кандидатам разрешается оспаривать результаты выборов, объясняется не запретом для кандидатов оспаривать результаты, а просто отсутствием в законе четких положений на этот счет. Несколько больше стран - хотя и составляющих меньшинство из тех, которые были проанализированы - позволяют оспаривать результаты выборов избирателям. Это вызывает удивление, поскольку избиратели и граждане в целом напрямую страдают от возможных нарушений при определении результатов выборов. В этой связи в Своде рекомендуемых норм при проведении выборов подчеркивается, что "все кандидаты и избиратели, зарегистрированные по соответствующему избирательному округу, должны иметь право на обжалование" и что "в отношении поступающих от избирателей заявлений об обжаловании результатов выборов могут устанавливаться разумные требования в отношении минимального числа избирателей"¹⁰⁷.

74. **Таким образом,** большинство стран предоставляют право подавать жалобы в связи с выборами основным заинтересованным сторонам, а именно избирателям и кандидатам, а небольшое число стран предоставляет такую возможность и другим категориям лиц. Расширение категорий лиц, имеющих по закону право подавать жалобы, могло бы стать одним из способов укрепления процедур урегулирования избирательных споров, и повышения доверия к избирательным процессам в целом. Такой более широкий подход заслуживает рассмотрения, хотя в международных стандартах и, в частности, в Своде рекомендуемых норм при проведении выборов, эти дополнительные категории участников избирательного процесса не указаны в качестве категорий лиц, имеющих право подавать жалобы; рассматривая такой подход следует также обеспечить гарантии недопущения необоснованных жалоб, имеющих целью воспрепятствовать выполнению

¹⁰⁵ Азербайджан, Андорра, Босния и Герцеговина, Венгрия, Германия, Дания, Ирландия, Исландия, Италия, Канада, Республика Корея, Косово, Коста-Рика, Литва, Люксембург, Мальта, Марокко, Мексика, Республика Молдова, Монако, Нидерланды, Норвегия, Польша, Португалия, Российская Федерация, Сан-Марино, Словения, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты Америки, Украина (в отличие от других потенциальных заявителей, избиратель должен доказать, что его/ее права или интересы были ущемлены в результате нарушения во время голосования, подсчета голосов или обработки результатов), Финляндия, Франция, Черногория, Чешская Республика, Чили, Швейцария, Швеция, Эстония.

¹⁰⁶ Австрия, Албания, Алжир, Армения, Бельгия, Болгария, Бразилия, Грузия, Испания, Кыргызстан (и наблюдатели), Латвия, Лихтенштейн, Перу, Российская Федерация, Румыния, Северная Македония, Сербия, Тунис, Хорватия, Чешская Республика.

¹⁰⁷ Раздел II, п. 3.3. f.

компетентными органами своих обязанностей и, в конечном счете, своевременному обнародованию результатов выборов.

VII. Сроки

75. Хотя международные стандарты рекомендуют устанавливать сжатые сроки подачи жалоб и принятия решений по избирательным спорам, ряд дел, переданных на рассмотрение национальных административных или судебных органов, отклоняется по процессуальным основаниям, либо потому, что не соблюдены сроки, либо потому, что компетентные органы не уделяют достаточно времени анализу существенных элементов дела, аргументируя это нехваткой времени. Поэтому вопрос о сроках в системах урегулирования избирательных споров, является одним из аспектов, которые обязательно следует рассмотреть в настоящем докладе.

76. В этой связи важно анализировать как сроки подачи жалоб - а затем, если это необходимо, и сроки подачи апелляций, - так и сроки для вынесения решений по жалобам и апелляциям

A. Международные стандарты

77. В Своде рекомендуемых норм при проведении выборов указано: "Срок подачи и рассмотрения заявлений об обжаловании должен быть коротким (в первой инстанции от трех до пяти дней)". Но при этом указывается следующее: "Вместе с тем сроки подачи заявлений об обжаловании должны быть достаточно длительными, чтобы можно было подать заявление, гарантировать осуществление права на защиту и принять взвешенное решение"¹⁰⁸.

78. Процедура апелляции должна быть как можно более короткой во всех случаях, когда решения должны быть приняты до дня выборов. При этом следует избегать двух ловушек: во-первых, процедура апелляции не должна тормозить выборный процесс, или, как уже указывалось в настоящем докладе, нарушать календарь выборов, а во-вторых, поскольку решения по апелляциям не могут служить основанием для переноса даты выборов, они должны приниматься не после, а до выборов. Кроме того, решения по результатам выборов не должны занимать слишком много времени.

79. Важность наличия средства своевременной правовой защиты широко признается на международном уровне, а также признана судами как неотъемлемый элемент обеспечения справедливого участия общественности в управлении и выборах¹⁰⁹.

B. Сроки подачи жалоб и апелляций

80. Что касается сроков подачи жалоб и апелляций, то лица, имеющие право подавать жалобы в связи с выборами, в первую очередь избиратели и кандидаты, должны действовать оперативно, с тем чтобы не допустить нарушения проходящего избирательного процесса. В то же время в ряде стран по-прежнему существуют проблемы с обеспечением транспарентности и ясности процедуры подачи жалоб в связи с выборами. Из-за этих несовершенств законодательства, а иногда и нежелания властей и/или органов, отвечающих за рассмотрение этих жалоб¹¹⁰, избиратели или кандидаты тратят драгоценное время на то, чтобы понять процедуру, найти нужный бланк для

¹⁰⁸Свод рекомендуемых норм при проведении выборов. Раздел II, пп 3.3. g и Пояснительный доклад, п 95.

¹⁰⁹Международный фонд избирательных систем, *Guidelines for Understanding, Adjudicating, and Resolving Disputes in Elections*, 2011, п. 50.

¹¹⁰См. в частности, дело "*Караманли и другие против Азербайджана*" (*Gahramanli and others v. Azerbaijan*), 8 октября 2015, пп. 80-86.

заполнения или перенаправить жалобу, которая была подана не в тот орган, а иногда и не укладываются в отведенные сроки из-за неясных или сложных процедур

81. Что касается сроков подачи жалоб в первой инстанции, то 36 государств-членов¹¹¹, как правило, устанавливают сроки в соответствии с рекомендациями Свода рекомендуемых норм при проведении выборов, т.е. от трех до пяти дней, а иногда и менее трех дней. При этом 23 государства-члена¹¹² в целом устанавливают более длительные сроки, т.е. более пяти дней.

82. Что касается сроков подачи апелляций, то 35 государств-членов¹¹³ устанавливают короткие сроки (от трех до пяти дней, а иногда и менее трех дней), тогда как 20 государств-членов¹¹⁴ предусматривают более длительные сроки (т.е. более пяти дней).

83. **Решения или действия избирательных комиссий – Общие правила.** В 25 странах установлены короткие сроки для подачи жалобы на решение или действие избирательной комиссии (т.е. от трех до пяти дней, а иногда и менее трех дней)¹¹⁵. В семи странах сроки подачи жалоб являются более продолжительными (т.е. более пяти дней).¹¹⁶

84. В большинстве стран, в которых в законе установлены конкретные сроки обжалования решений или действий избирательных комиссий, такие сроки являются короткими, что соответствует международным стандартам. В семи странах предусмотрены более длительные сроки для подачи такого рода жалоб. Кроме того, в 32 из 59 проанализированных стран отсутствуют конкретные правовые положения, определяющие порядок подачи таких жалоб. Отсутствие четких положений о сроках подачи конкретных видов жалоб не обязательно является проблематичным при условии, что избирательное законодательство предусматривает общие короткие или разумные сроки подачи различных категорий жалоб, независимо от того, какая инстанция приняла обжалуемое решение.

85. **Регистрация кандидатов.** В 49 странах¹¹⁷ сроки подачи жалоб на отказ в регистрации кандидатов являются короткими (от трех до пяти дней, а иногда и менее трех дней), в то время как в шести странах¹¹⁸ предусмотрены более длительные сроки (т.е. более пяти дней).

86. Подавляющее большинство стран, предусматривающих короткие сроки по жалобам на отказ в регистрации кандидатов, соответствуют Своду рекомендуемых норм

¹¹¹ Азербайджан, Албания, Алжир, Андорра, Босния и Герцеговина, Бразилия, Венгрия, Грузия, Дания, Испания, Косово, Коста-Рика, Кыргызстан, Латвия, Литва, Лихтенштейн, Люксембург, Мальта, Марокко, Мексика, Республика Молдова, Монако, Перу, Португалия, Румыния, Сан-Марино, Северная Македония, Сербия, Словения, Тунис, Турция, Украина, Хорватия, Черногория, Швейцария, Эстония.

¹¹³ Азербайджан, Албания, Алжир, Андорра (48 часов), Болгария, Босния и Герцеговина (48 часов), Бразилия, Венгрия, Дания, Грузия (два дня), Испания, Косово, Коста-Рика, Кыргызстан, Латвия, Литва, Лихтенштейн, Мальта, Мексика, Республика Молдова, Монако, Перу, Португалия (два дня), Румыния, Сан-Марино, Северная Македония (48 часов), Сербия (два дня), Словения, Тунис, Турция, Украина, Хорватия (48 часов), Черногория (48 часов), Швейцария, Эстония.

¹¹⁴ Австрия, Армения, Бельгия, Германия, Ирландия, Италия, Казахстан, Канада, Республика Корея, Марокко, Польша, Российская Федерация, Словацкая Республика, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты Америки, Финляндия, Франция, Чешская Республика, Чили, Швеция.

¹¹⁶ Казахстан, Канада, Мальта, Норвегия, Перу, Финляндия, Швеция.

¹¹⁷ Азербайджан, Албания, Алжир, Андорра, Армения, Бельгия, Болгария, Босния и Герцеговина, Бразилия, Венгрия, Германия, Грузия, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Косово, Коста-Рика, Кыргызстан, Латвия, Литва, Лихтенштейн, Люксембург, Мальта, Марокко, Мексика, Республика Молдова, Монако, Нидерланды, Перу, Польша, Португалия, Российская Федерация, Румыния, Сан-Марино, Северная Македония, Сербия, Словацкая Республика, Словения, Тунис, Турция, Украина, Франция, Хорватия, Черногория, Чешская Республика, Чили, Швейцария, Эстония.

¹¹⁸ Казахстан, Канада, Республика Корея, Норвегия, Соединенное Королевство, Швеция.

при проведении выборов¹¹⁹, хотя в самом Своде не проводится разграничение по срокам между типами жалоб. Сроки как для подачи, так и для вынесения решения по жалобе должны быть как можно короче, так как поздняя регистрация кандидата может сократить его предвыборную кампанию. Дания не имеет административных механизмов обжалования отказа в регистрации кандидатов, по крайней мере, в ее избирательном законодательстве¹²⁰. Нецелесообразно оставлять более пяти дней, как это предусмотрено в семи из 59 проанализированных стран, для обжалования отказа в регистрации. Установленные достаточно сжатые сроки должны, тем не менее, позволять кандидату после уведомления об отказе собрать материалы, необходимые для доказательства потенциальной незаконности такого отказа и подать жалобу.

87 Регистрация избирателей и внесение исправлений в списки избирателей. Сроки подачи жалоб на возможные ошибки в списках избирателей или отсутствие регистрации должны устанавливаться достаточно заблаговременно до дня голосования¹²¹. В 13 странах срок подачи таких жалоб истекает за один день до дня выборов¹²². В шести странах такие жалобы можно подавать начиная с момента регистрации и до 15 дней до дня выборов¹²³. В 14 странах сроки подачи таких жалоб весьма широки: с момента регистрации до 16 дней до дня выборов¹²⁴. В 21 стране законодательство не предусматривает каких-либо конкретных сроков или положения закона по этому вопросу сформулированы неясно¹²⁵.

88. Большое разнообразие сроков подачи жалоб на возможные ошибки в списках избирателей или отсутствие регистрации не позволяет выявить какую-либо тенденцию. Интересно, однако, подчеркнуть, что в некоторых странах установлены весьма конкретные сроки с четким указанием начала и конца периодов, в то время как в отдельных странах предусмотрены очень продолжительные периоды времени для подачи таких жалоб, что, вероятно, является разумным решением. Предполагается, что в странах, допускающих подачу жалоб вплоть до предвыборного дня, избирательный процесс организован очень хорошо и существуют централизованные списки избирателей, позволяющие вносить исправления вплоть до последнего момента, не мешая заинтересованным избирателям реализовать свои избирательные права.

89. Процедуры голосования и подсчета голосов/обработки результатов. В 24 странах сроки подачи жалобы на возможные нарушения во время голосования - во время досрочного голосования, если таковое проводится, или в день выборов, в том числе жалобы, касающейся процедур подсчета голосов и обработки результатов, являются

¹¹⁹ Раздел II, п. 3.3. г.

¹²⁰ Эту специфику Дании следует рассматривать в свете того факта, что право принимать решение о регистрации кандидатов принадлежит независимому органу ("Ankestyrelsen"), который, как правило, и является последней апелляционной инстанцией. Это не означает, что его решения не могут быть оспорены, но это должно быть сделано либо через обращение к Омбудсмену, либо в суде. Если обжалование через Омбудсмана может быть рассмотрено ко времени выборов, то при обращении в суд такой вариант невозможен. Конкретных сроков для подачи таких жалоб не установлено (в соответствии с Законом об Омбудсмана для подачи жалобы существует общий срок в один год).

¹²¹ В Соединенных Штатах Америки такие нормы разработаны на уровне штатов (в законодательстве штатов), причем в большинстве, если не во всех штатах установлены четкие сроки для подачи таких жалоб.

¹²² Болгария, Грузия, Дания, Испания, Казахстан, Косово, Молдова, Монако, Российская Федерация, Сербия, Франция, Швейцария, Швеция.

¹²³ Алжир, Андорра, Армения, Бельгия, Ирландия, Кыргызстан.

¹²⁴ Австрия, Албания, Венгрия, Исландия, Италия, Республика Корея, Лихтенштейн, Люксембург, Мальта, Нидерланды, Румыния, Сан-Марино, Финляндия, Чили.

¹²⁵ Азербайджан, Босния и Герцеговина, Канада, Латвия, Литва, Марокко, Мексика, Норвегия, Перу, Польша, Португалия, Северная Македония, Словакия, Словения, Соединенное Королевство, Тунис, Турция, Хорватия, Черногория, Чешская Республика, Эстония. В Коста-Рике в соответствии со статьей 153 Избирательного кодекса для составления окончательных списков избирателей отводится два месяца и 15 дней. На практике по истечении этого срока никакие изменения не допускаются.

короткими (т.е. от трех до пяти дней, а иногда и менее трех дней)¹²⁶. В 15 странах установлены более продолжительные (т.е. более пяти дней) сроки подачи таких жалоб¹²⁷.

90. В 26 из 39 стран, где существуют конкретные правовые положения о сроках подачи жалоб на возможные нарушения во время голосования - во время досрочного голосования, если таковое имело место, или в день выборов, устанавливаются короткие сроки, что приветствуется. В остальных 20 из 59 стран в избирательном законодательстве отсутствуют конкретные положения в отношении сроков подачи таких жалоб. Эти этапы любого избирательного процесса требуют оперативного принятия решений, с тем чтобы иметь возможность внести исправления. Это подразумевает установление сжатых или разумных сроков для подачи жалоб. В связи с этим рекомендуется, чтобы закон предусматривал подачу таких жалоб в сжатые сроки, поскольку окончательные результаты выборов зависят от времени, отведенного как на подачу таких жалоб, так и на их рассмотрение.

91. **Результаты выборов.** В 35 странах¹²⁸ сроки подачи жалоб на результаты выборов являются короткими (от трех до пяти дней, а иногда и менее трех дней), в то время как 24 страны¹²⁹ предусматривают более длительные сроки (т.е. более пяти дней).

92. Установление сжатых сроков для подачи жалоб на результаты выборов в основном объясняется необходимостью объявления предварительных, а затем и окончательных результатов в сроки, установленные законом. Кроме того, объявление результатов выборов в разумные сроки способствует стабильности демократического процесса и укреплению доверия общества к избирательным процессам

С. Сроки вынесения решений по жалобам и апелляциям

93. Компетентным органам, в основном избирательным комиссиям либо судам, также должны быть установлены короткие сроки (от трех до пяти дней) для рассмотрения избирательных жалоб и апелляций, по той же причине, что и избирателям, кандидатам, политическим партиям и другим потенциальным заявителям, которые располагают ограниченным временем для подачи жалоб: речь идет о необходимости обеспечения непрерывного и слаженного проведения выборов¹³⁰. Однако судьям тоже непросто уложиться в отведенные сроки либо из-за того, что жалобы подаются в нарушение установленной процедуры, либо из-за того, что у них недостаточно времени для вынесения продуманных решений.

94. **Решения или действия/бездействие избирательных комиссий - Общие правила.** В 25 странах установлены короткие (от трех до пяти дней, а иногда и менее трех дней) сроки рассмотрения жалоб на решения или действия/бездействие избирательных

¹²⁶ Австрия, Азербайджан, Албания, Алжир, Андорра, Армения, Босния и Герцеговина, Бразилия, Венгрия, Грузия, Коста-Рика, Кыргызстан, Латвия, Литва, Лихтенштейн, Мексика, Республика Молдова, Сан-Марино, Северная Македония, Словения, Украина, Хорватия, Швейцария, Эстония.

¹²⁷ Германия, Ирландия, Исландия, Италия, Казахстан, Канада, Республика Корея, Монако, Норвегия, Польша, Словацкая Республика, Соединенное Королевство, Финляндия, Чешская Республика.

¹²⁸ Азербайджан, Албания, Алжир, Андорра, Армения, Босния и Герцеговина, Бразилия, Венгрия, Грузия, Испания, Канада, Косово, Коста-Рика, Латвия, Литва, Лихтенштейн, Люксембург, Мальта, Марокко, Мексика, Республика Молдова, Перу, Португалия, Румыния, Сан-Марино, Северная Македония, Сербия, Тунис, Турция, Украина, Хорватия, Черногория, Чешская Республика, Швейцария, Эстония.

¹²⁹ Австрия, Бельгия, Болгария, Германия, Дания, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Казахстан, Республика Корея, Кыргызстан, Монако, Нидерланды, Норвегия, Польша, Российская Федерация, Словацкая Республика, Словения, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты Америки, Финляндия, Франция, Чили, Швеция.

¹³⁰ Раздел II, п. 3.3. г.

комиссий¹³¹. В четырех странах установлены более продолжительные (т.е. более пяти дней) сроки подачи таких жалоб¹³².

95. В большинстве стран, где в избирательном законодательстве установлены сроки для рассмотрения жалоб на решения или действия/бездействие избирательных комиссий, такие сроки являются короткими, как это предусмотрено международными стандартами. В пяти странах предусматривают более длительные сроки для рассмотрения такого рода жалоб. Кроме того, в 30 из 59 проанализированных стран в законодательстве отсутствуют конкретные правовые положения, определяющие порядок вынесения решений по таким жалобам. Тем не менее, может возникнуть необходимость в вынесении решений по определенным видам жалоб в максимально сжатые сроки, т.е. в течение нескольких часов после решения или действия избирательной комиссии, особенно в день выборов: это предполагает, что правила подачи такого рода жалоб также будут предусматривать очень короткие сроки. В некоторых ситуациях особенно важно, чтобы решение по жалобе принималось в день, когда произошло предполагаемое нарушение, с целью устранения упущения, которое может нарушить порядок подготовки участков к открытию, проведения голосования или подсчета голосов.

96. **Регистрация кандидатов.** В 39 странах¹³³ установлены короткие (т.е. от трех до пяти дней, а иногда и менее трех дней) сроки подачи жалоб на результаты выборов, в то время как в 11 странах¹³⁴ предусматриваются более продолжительные сроки (т.е. более пяти дней). В пяти странах избирательное законодательство вообще не определяет каких-либо сроков для рассмотрения жалоб, связанных с регистрацией кандидатов¹³⁵.

97. Подобно срокам подачи жалоб на отказ в регистрации кандидатов, сроки вынесения решений по таким жалобам должны быть короткими во избежание нарушения избирательного календаря и для того, чтобы обеспечить всем кандидатам равное время для проведения предвыборной кампании.

98. **Регистрация избирателей и внесение исправлений в списки избирателей.** В 14 странах установлены короткие (т.е. от трех до пяти дней, а иногда и менее трех дней) сроки вынесения решений по жалобам на возможные ошибки в списках избирателей или на отсутствие регистрации¹³⁶. В двух странах установлены более продолжительные (т.е. более пяти дней) сроки вынесения решений по таким жалобам¹³⁷.

99. В большинстве стран, предусматривающих конкретные сроки для вынесения решений по жалобам на возможные ошибки в списке избирателей или на отсутствие регистрации, установлены короткие сроки. Это приветствуется, чтобы избежать ущемления избирательных прав. Две страны предусматривают более длительные сроки, в то время как 44 из 59 проанализированных стран не имеют конкретных положений о

¹³¹ Австрия, Азербайджан, Алжир, Андорра, Армения, Бельгия, Болгария, Босния-Герцеговина, Венгрия, Грузия, Казахстан, Канада, Кыргызстан, Литва, Республика Молдова, Перу, Португалия, Румыния, Северная Македония, Сербия, Словения, Турция, Украина, Хорватия, Чили, Эстония.

¹³² Албания, Испания, Мексика, Тунис.

¹³³ Азербайджан, Албания, Алжир, Андорра, Армения, Бельгия, Болгария, Босния и Герцеговина, Бразилия, Венгрия, Грузия, Ирландия, Испания, Италия, Казахстан, Косово, Литва, Лихтенштейн, Мальта, Марокко, Республика Молдова, Монако, Перу, Польша, Португалия, Российская Федерация, Румыния, Сан-Марино, Северная Македония, Сербия, Словацкая Республика, Словения, Тунис, Турция, Украина, Франция, Хорватия, Черногория, Эстония.

¹³⁴ Республика Корея, Коста-Рика, Кыргызстан, Латвия, Мексика, Нидерланды, Соединенное Королевство, Чешская Республика, Чили, Швейцария, Швеция,

¹³⁵ Германия, Исландия, Канада, Люксембург, Норвегия. В Австрии отказ в выдвижении кандидатуры может быть предметом судебного контроля со стороны Конституционного суда уже после проведения выборов. Дания не имеет никакого механизма обжалования.

¹³⁶ Алжир, Армения, Болгария, Босния-Герцеговина, Исландия, Казахстан, Кыргызстан, Португалия, Румыния, Северная Македония, Словацкая Республика, Украина, Франция, Чешская Республика.

¹³⁷ Нидерланды, Чили.

сроках вынесения решений по таким жалобам. Очень важно, чтобы избиратели имели возможность своевременно потребовать внесения исправлений в списки избирателей, включая их регистрацию в случае необоснованного отсутствия в списках избирателей. Это должно быть сделано очень быстро, в пределах официального срока, установленного для проверки и внесения исправлений в списки избирателей, с тем чтобы все имеющие право голоса избиратели могли проголосовать на предстоящих выборах.

100. **Процедуры голосования и подсчета голосов/обработки результатов.** В 12 странах сроки подачи жалобы на возможные нарушения во время голосования - во время досрочного голосования, если таковое проводится, или в день выборов, в том числе жалобы, касающиеся процедур подсчета голосов и обработки результатов, являются короткими (т.е. от трех до пяти дней, а иногда и менее трех дней)¹³⁸. В четырех странах установлены более продолжительные (т.е. более пяти дней)¹³⁹ сроки подачи таких жалоб.

101. Большинство стран, где существуют конкретные правовые положения, определяющие сроки принятия решений по жалобам на возможные нарушения во время голосования (во время досрочного голосования, если таковое проводилось, или в день выборов), устанавливают сжатые сроки, что приветствуется. По аналогии со сроками подачи таких жалоб, желательно, чтобы решения по таким жалобам принимались в сжатые сроки, чтобы избежать задержек с объявлением окончательных результатов выборов.

102. **Результаты выборов.** В 28 странах¹⁴⁰ установлены сжатые (от трех до пяти дней, а иногда и менее трех дней) сроки принятия решений по жалобам и апелляциям, поданным в связи с результатами выборов, в то время как в 31 стране¹⁴¹ предусмотрены более длительные сроки (т.е. более пяти дней).

103. Как и сроки подачи жалоб на результаты выборов, сроки вынесения решений по таким жалобам должны быть краткими, или по крайней мере, при поступлении множества жалоб, разумными, чтобы избежать подозрений или недоверия в отношении избирательного процесса в целом. Однако, учитывая возможность поступления многочисленных жалоб на результаты выборов на избирательных участках и национальном уровне, в Своде рекомендуемых норм при проведении выборов рекомендуется увеличивать срок сверх обычных 3-5 дней. В этой связи следует напомнить, что в Своде рекомендуемых норм при проведении выборов не проводится разграничение жалоб по типам, отличающимся по срокам рассмотрения. Поэтому в избирательном законодательстве должны быть предусмотрены правовые нормы, позволяющие оставлять достаточно времени для принятия решений по жалобам, касающимся результатов выборов, устанавливая при этом в законе разумные правовые сроки для вынесения решений по таким жалобам.

104. Понятно, что установленные в соответствующих законах разных стран временные рамки и сроки варьируются в широком диапазоне. В целом, в большинстве стран установлены сроки для подачи жалоб и апелляций, связанных с выборами, и принятия по ним решений в пределах срока, предусмотренного в Своде рекомендуемых норм при

¹³⁸ Алжир, Болгария, Босния-Герцеговина, Италия, Косово, Кыргызстан, Латвия, Португалия, Румыния, Северная Македония, Украина, Хорватия.

¹³⁹ Албания, Армения, Казахстан, Чешская Республика.

¹⁴⁰ Азербайджан, Алжир, Андорра, Армения, Босния и Герцеговина, Бразилия, Венгрия, Испания, Казахстан, Канада, Косово, Коста-Рика, Литва, Мальта, Марокко, Республика Молдова, Перу, Португалия, Румыния, Сан-Марино, Северная Македония, Сербия, Турция, Украина, Хорватия, Черногория, Чили, Эстония.

¹⁴¹ Австрия, Албания, Бельгия, Болгария, Германия, Грузия, Дания, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Республика Корея, Кыргызстан, Латвия, Лихтенштейн, Люксембург, Мексика, Монако, Нидерланды, Норвегия, Польша, Российская Федерация, Словацкая Республика, Словения, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты Америки, Тунис, Финляндия, Франция, Чешская Республика, Швейцария, Швеция.

проведении выборов, т.е. от трех до пяти дней. В анализируемых странах не сложилась устойчивая практика установления для разрешения предвыборных споров, более коротких сроков, чем сроки, рекомендуемые в Своде рекомендуемых норм при проведении выборов у (т.е. от трех до пяти дней). Похоже, что наблюдается тенденция устанавливать в законе сроки не только для подачи жалоб, но и для вынесения решений компетентными органами¹⁴². Более того, в таких нормах должны обязательно устанавливаться отдельные конкретные сроки для оспаривания различных шагов. Заключение Венецианской комиссии и БДИПЧ ОБСЕ, касающиеся некоторых стран, показывают, что в ряде стран компетентным органам отводится слишком мало времени для принятия решений¹⁴³.

105. **Поэтому** весьма сложно выявить какую-то положительную или отрицательную тенденцию среди государств-членов Венецианской комиссии в отношении сроков подачи различных типов проанализированных жалоб и вынесения по ним решений, будь то регистрация кандидатов, решения или действия избирательных комиссий, регистрация избирателей и внесения исправлений в списки избирателей, процедуры голосования, а также подсчет голосов и обработка результатов выборов. В целом, следует напомнить, что в Своде рекомендуемых норм при проведении выборов предлагается устанавливать короткие сроки для подачи жалоб, связанных с выборами, и принятия по ним решений, т.е. от трех до пяти дней. Вместе с тем в Своде рекомендуемых норм при проведении выборов предусматривается и возможность продления сроков, гарантирующих осуществление прав на защиту и принятие продуманного решения¹⁴⁴. В целом, при установлении сроков для принятия решений компетентными органами следует исходить из необходимости обеспечения эффективности административного или судебного контроля за избирательным процессом¹⁴⁵. Проведение избирательного процесса требует оперативных решений и действий в заранее установленные сроки. Поэтому в законе о выборах и других соответствующих законах должны четко и систематически устанавливаться реалистичные¹⁴⁶ сроки для подачи и рассмотрения жалоб и апелляций на каждом этапе избирательного процесса, в течение которых либо суды, либо избирательные органы должны принять своевременное решение. Таким образом, в законе необходимо и целесообразно соблюдать баланс между тщательностью рассмотрения и сложностью системы урегулирования избирательных споров, с одной стороны, и оперативностью и гибкостью процедур, с другой. Учитывая, что большинство стран не имеют конкретных правовых положений, касающихся временных рамок основных этапов избирательных процессов, можно рекомендовать включать такие временные рамки в законодательство, особенно в странах, где доверие к избирательным процессам остается на низком уровне. Кроме того, крайне важно, чтобы легитимность выборных органов определялась на раннем этапе, желательно до того, как они приступят к

¹⁴² См., например, Доклад об отмене результатов выборов за 2009 год. пп. 57 и последующие.

См. также Совместное заключение 2009 года по законопроекту № 3366 о выборах в парламент Украины. См. также Совместное заключение 2017 года по поправкам к Избирательному кодексу Болгарии, п. 14.

¹⁴³ См. например, Совместное заключение 2009 года по Избирательному кодексу "бывшей югославской Республики Македония" с изменениями, внесенными 29 октября 2008 года, п. 71; Совместное заключение Венецианской комиссии и БДИПЧ ОБСЕ 2009 года по Закону "О внесении изменений в некоторые законодательные акты о выборах Президента Украины", принятому Верховной Радой Украины 24 июля 2009 года, п. 81; Совместное заключение 2010 года по Избирательному кодексу Грузии с изменениями, внесенными до марта 2010 года, п. 71; Совместное заключение 2011 года по Избирательному кодексу Болгарии, п. 59; Совместное заключение 2018 года по проекту избирательного кодекса Узбекистана, п. 50.

¹⁴⁴ Свод рекомендуемых норм при проведении выборов, Раздел II, п 3.3. г.

¹⁴⁵ См. например, Заключение 2012 года по Федеральному закону "О выборах депутатов Государственной Думы Российской Федерации", п. 108.

¹⁴⁶ Как подчеркивается в Докладе 2006 года об участии политических партий в выборах, п. 40, "конкретные сроки могут быть не только разными в разных странах (в зависимости от разных факторов, таких как система подсчета голосов и передача результатов), но и в зависимости от ситуации (разные выборы, которые могут проводиться в разных контекстах)". Тем не менее, авторы доклада не стали делать общие выводы относительно сроков.

исполнению своих обязанностей; следует также избегать принятия решений ближе к концу срока полномочий.

VIII. Прочие процессуальные вопросы

A. Право на справедливое судебное разбирательство и эффективность систем урегулирования избирательных споров

106. В решении Европейского суда по правам человека подчеркивается, что "наличие внутренней системы эффективного рассмотрения индивидуальных жалоб и апелляций по вопросам, касающимся избирательных прав, является одной из основных гарантий свободных и справедливых выборов"¹⁴⁷. Требование в отношении "эффективного рассмотрения", установленное в прецедентном праве Суда, подразумевает, что основания для апелляций не должны быть прописаны в законе или истолковываться настолько узко, что это препятствовало эффективному рассмотрению жалоб.

107. Кроме того, Европейский суд по правам человека в своем решении подчеркнул, что право на эффективное рассмотрение жалоб распространяется на "спорные жалобы, касающиеся нарушений в ходе выборов", как в отношении индивидуальных прав, так и в отношении позитивных обязательств государства по проведению свободных и справедливых выборов¹⁴⁸. По мнению Суда, государства обязаны проводить эффективное рассмотрение жалоб заявителей¹⁴⁹.

108. В целях соблюдения международных стандартов процедуры подачи жалоб и апелляций должны конкретно предусматривать право избирателей, кандидатов и политических партий на доступ к действенным и оперативным средствам правовой защиты¹⁵⁰. Они также должны иметь право представлять доказательства в поддержку своих жалоб, право на публичное и справедливое слушание, право на беспристрастное и прозрачное разбирательство по жалобам, право на действенные и оперативные средства правовой защиты, а также должны иметь возможность обжалования в последней инстанции в суде или, по крайней мере, в другом беспристрастном органе, в случае отказа в доступе к какому-либо средству правовой защиты¹⁵¹. Таким образом, принципы функционирования систем урегулирования избирательных споров не отличаются от общих принципов надлежащего управления¹⁵² или принципов справедливого судебного разбирательства¹⁵³. Это означает, что в вопросах выборов административные или судебные средства правовой защиты должны быть столь же эффективными, что и средства правовой защиты других основных прав и свобод, упоминаемые в решениях Европейского суда по правам человека¹⁵⁴.

¹⁴⁷ Дело "Намат Алиев против Азербайджана" (*Namat Aliyev v. Azerbaijan*), 8 апреля 2010 года, п. 81.

¹⁴⁸ Дело "Намат Алиев против Азербайджана" (*Namat Aliyev v. Azerbaijan*), 8 апреля 2010, п. 88.

¹⁴⁹ Дело "Караманли и другие против Азербайджана" (*Gahramanli and others v. Azerbaijan*), 8 октября 2015, пп. 73-74.

¹⁵⁰ Свод рекомендуемых норм при проведении выборов, Раздел II п 3.3.

В числе принятых заключений см., в частности, "Совместные рекомендации 2004 года по избирательному законодательству и организации выборов в Молдове", п. 111 См. выше Раздел VI.

¹⁵¹ Свод рекомендуемых норм при проведении выборов, Раздел II п 3.3. См. также дело "Мугеманганго против Бельгии" (*Mugemangango v. Belgium*) от 10 июля 2020 года, п. 70.

В числе принятых заключений см. "Совместные рекомендации 2004 года по избирательному законодательству и организации выборов в Молдове", п. 111

¹⁵² См., например, опубликованный в 2011 году доклад "Stocktaking on the notions of "good governance" and "good administration", п. 65.

¹⁵³ См. опубликованный в 2016 году "Контрольный список вопросов для оценки соблюдения верховенства права", II. Критерии, Е. Доступ к правосудию, 2. Справедливый суд, а. Доступ к судам и с. Прочие аспекты права на справедливый суд.

¹⁵⁴ См. дело "Мугеманганго против Бельгии" (*Mugemangango v. Belgium*) от 10 июля 2020 года, пп. 130-131.

109. Хотя положения, регламентирующие работу систем разрешения избирательных споров в части решений, действий и бездействия избирательных органов, зафиксированы в избирательном законодательстве и других соответствующих законах, могут применяться и общие административно-процессуальные нормы, содержащиеся в других законодательных актах и касающиеся бремени доказывания, права на представление доказательств или других процессуальных гарантий в контексте избирательного процесса. Так, в некоторых странах споры, связанные с регистрацией избирателей, разрешаются в порядке, предусмотренном для жалоб, касающихся записи актов гражданского состояния в целом¹⁵⁵. Таким образом, применимая процедура может просто отсутствовать в избирательном законодательстве. Аналогичным образом, процедура апелляции в суде (административном или конституционном или приравненном к нему органе) как правило, бывает прописана не в избирательном законодательстве, а чаще всего в законах о судопроизводстве.

110. Для того чтобы гарантировать избирательные права в полном объеме, в рамках систем разрешения избирательных споров следует обеспечить возможность беспрепятственной подачи жалоб и апелляций¹⁵⁶. Процедура не должна быть слишком сложной и жесткой и тем самым исключать возможность подачи заявления, которое заслуживало бы рассмотрения по существу. Как указано в Кодексе добросовестной практики по вопросам выборов, "процедура должна быть простой и лишенной формализма, в частности в том, что касается приемлемости жалоб"¹⁵⁷. Законодательство должно четко предусматривать последствия в ситуации, когда заявление составлено неточно. Компетентные органы должны быть обязаны оказывать помощь при подаче жалоб, а сама процедура должна осуществляться добросовестно. Более того, в случае, если заявление не подается в компетентный орган, заявитель должен быть проинформирован о правильной процедуре перенаправления своей жалобы, или, в случае необходимости, заявление может быть переадресовано в компетентный орган самим органом, ошибочно получившим жалобу. Учреждениям может быть предоставлена определенная свобода действий.

111. Заявителям должно быть разрешено ознакомиться с материалами, относящимися к их жалобам и апелляциям¹⁵⁸. При подаче жалобы в избирательную комиссию, они должны быть проинформированы о времени и дате заседания, на котором их жалоба будет рассмотрена, с тем чтобы они могли присутствовать на этом заседании. Аналогичным образом заявителям должна быть обеспечена помощь в подаче жалобы. Жалобы, касающиеся регистрации избирателей или права голоса, подаваемые в день выборов, как правило, не являются сложными ни с юридической, ни с фактической точки зрения. В таких вопросах устная жалоба может быть приемлемой. В других случаях, когда спор является более детальным и юридически сложным, требующим изучения фактических обстоятельств, может быть целесообразной подача жалобы в письменной форме. В

¹⁵⁵ Подробная информация о списках избирателей приводится в Разделе IV. В.

¹⁵⁶ См., например, Совместное заключение 2009 года по Избирательному кодексу Грузии с изменениями, внесенными до июля 2008 года, п. 109.

¹⁵⁷ Свод рекомендуемых норм при проведении выборов, Раздел II, п 3.3. b.

¹⁵⁸ См., например, Совместное заключение 2010 года по поправкам в Избирательный кодекс Республики Беларусь в редакции от 17 декабря 2009 года, п. 68.

большинстве стран жалобы следует подавать именно в письменной форме¹⁵⁹. В отдельных странах некоторые виды жалоб могут быть поданы в устной форме¹⁶⁰.

112. Заявители должны иметь возможность свободно подавать жалобы или апелляции и без юридической помощи. Особенно в спорах, касающихся отмены результатов выборов, во избежание поступления явно необоснованных жалоб и апелляций вполне обоснованным может быть требование в отношении обязательного юридического сопровождения. В пяти государствах-членах избирательное законодательство прямо предусматривает возможность подачи заявлений без юридического представителя¹⁶¹. Однако это не означает, что во всех других проанализированных странах наличие юридического представителя является обязательным.

113. Не многие страны определяют в своем избирательном законодательстве и других законах лиц, имеющих наряду с заявителем право быть заслушанными в системах разрешения избирательных споров¹⁶². Законы о судебных процедурах могут предоставлять право быть заслушанными не только заявителям и органам, чьи решения или бездействие оспариваются, но и другим заинтересованным сторонам.

114. Как указывается в Своде рекомендуемых норм при проведении выборов, необходимо гарантировать обжалующей стороне такой порядок разбирательства, при котором будут заслушаны обе стороны¹⁶³. Устное слушание - это инструмент, позволяющий сторонам оперативно доказать обоснованность своих претензий, а также задать вопросы другим сторонам, с тем чтобы обозначить суть спора. В некоторых случаях устные слушания необходимы для оперативного заслушивания свидетелей, что дает сторонам возможность задать им вопросы. Цели обеспечения прозрачности - т.е. обеспечения общего доверия к избирательной процедуре - могут быть достигнуты, если заинтересованные стороны смогут проверить, были ли все аналогичные дела разрешены единообразно и поддается ли проверке обоснованность принятых решений¹⁶⁴. Не так много стран имеют конкретные нормы, касающиеся права требовать проведения устного слушания дела или обязанности компетентного учреждения по проведению устного слушания¹⁶⁵. Однако это не означает, что устное слушание конкретно исключается во всех других проанализированных странах.

Албания, Алжир, Андорра (регистрация избирателей и кандидатов), Армения, Босния и Герцеговина, Германия, Испания, Республика Корея, Мексика, Нидерланды, Норвегия (в связи с жалобами, касающимися списков избирателей), Польша, Северная Македония (по электронной почте в Государственную избирательную комиссию), Словацкая Республика, Украина, Франция, Швейцария, Эстония (за исключением уведомления о недостатках в организации выборов, которые могут не привести к подаче апелляции в суд). В Боснии и Герцеговине жалоба должна быть представлена по форме, установленной Центральной избирательной комиссией.

¹⁶⁰ Австрия, Латвия, Монако, Турция, Чили. В Австрии жалобы, касающиеся регистрации избирателей и выдачи бюллетеней для голосования, могут быть поданы в устной форме с обязательным протоколированием заявлений компетентным органом.

¹⁶¹ Азербайджан, Алжир, Андорра (дела, касающиеся регистрации кандидатов), Латвия, Мексика, Эстония.

¹⁶² Азербайджан, Андорра, Ирландия, Мексика, Украина, Чешская Республика. В Андорре в разбирательствах, связанных со спорами, касающимися регистрации кандидатов, участвуют кандидаты и Генеральная прокуратура. В Азербайджане закон прямо предусматривает, что избирательный орган, решение которого оспаривается, принимает участие в разбирательстве. В Мексике в статье 13 Закона о процедурах урегулирования избирательных споров, указаны все стороны, имеющие право подавать жалобы и апелляции, как то политические партии, граждане, кандидаты и политические неправительственные организации. В Российской Федерации право участвовать в процессе предоставления заинтересованным кандидатам или партиям. В Украине все стороны должны быть уведомлены о дате и времени рассмотрения жалобы. Однако неявка на заседание избирательной комиссии не препятствует рассмотрению дела. То же самое относится и к судебному разбирательству.

¹⁶³ Свод рекомендуемых норм при проведении выборов, Раздел II, п. 3.3. h.

¹⁶⁴ См., например Совместное заключение 2009 года по законопроекту № 3366 о выборах в парламент Украины, п. 43.

¹⁶⁵ Армения, Германия, Перу, Тунис, Украина. В Армении устные слушания являются обязательными, за исключением некоторых случаев, касающихся споров, связанных с результатами выборов. В Азербайджане заявитель имеет право требовать проведения устного слушания. В Украине

115. Если решение по избирательным вопросам в первой инстанции выносит несудебный орган, то следует предусмотреть конкретную процессуальную норму, обеспечивающую соблюдение основных требований справедливого разбирательства. Кроме того, если процедура обжалования осуществляется в несудебном органе, то она должна обеспечивать, чтобы компетентный орган обладал достаточными гарантиями своей беспристрастности, а также эффективные гарантии принятия справедливого, объективного и достаточно обоснованного решения, о чем недавно напомнил в одном из своих решений Европейский суд по правам человека¹⁶⁶. В любом случае компетентный орган должен располагать высококвалифицированными специалистами по вопросам выборов: в зависимости от оспариваемого вопроса, это могут быть эксперты или специалисты, не связанные с судебной системой, в частности, географы или специалисты по информационно-коммуникационным технологиям.

В. Транспарентность систем урегулирования избирательных споров

116. Для всех избирательных процедур принципы открытости и прозрачности, как правило, закреплены во внутреннем избирательном законодательстве, а также в других законах. Конкретные механизмы обеспечения прозрачности систем разрешения избирательных споров между избирательными комиссиями, гарантируются методами работы избирательных комиссий, такими как открытые заседания, обязанность публиковать протоколы заседаний в сети Интернет, веб-трансляция заседаний и так далее.

117. Точнее говоря, каждый акт избирательной администрации должен быть официально опубликован, широко доступен для информирования сторон, заинтересованных в результатах выборах, и может быть обжалован в суде¹⁶⁷. Публичность может быть обеспечена через государственные средства массовой информации и путем немедленной публикации в Интернете. Все решения избирательных комиссий должны быть ясными и обоснованными, с тем чтобы пострадавшие могли решить, следует ли им подавать официальную жалобу¹⁶⁸. Процедуры рассмотрения жалоб и апелляций также следует сделать прозрачными за счет использования нескольких каналов распространения информации: в зависимости от страны, это может публикация жалоб, ответов и решений, например, через размещенную в Интернете в открытом доступе базу данных о поданных жалобах и апелляциях, которая не только должна содержать информацию по оспариваемым вопросам, но и, насколько это возможно, предоставлять доступ к документам, представленным сторонами, а также к резолюциям и протоколам слушаний¹⁶⁹. Транспарентность дает заявителям и избирателям уверенность в том, что нарушения, допущенные в ходе выборов, были исправлены, и служит потенциальным фактором профилактики нарушений в будущем¹⁷⁰.

законодательство не содержит положений, позволяющих избирательным комиссиям проводить письменное разбирательство. При судебном разбирательстве должно быть обеспечено проведение устных слушаний, если только стороны не настаивают на ином или если стороны не присутствуют на слушании.

¹⁶⁶ См. дело "Мугеманганго против Бельгии" (*Mugemangango v. Belgium*) от 10 июля 2020 года, пп. 70, 137.

¹⁶⁷ См., например, 2010 Report on figure based management of possible election fraud, п. 121.

¹⁶⁸ См., например, Совместные рекомендации 2004 года по избирательному законодательству и организации выборов в Азербайджане, п. 43.

¹⁶⁹ В некоторых случаях документы не могут быть обнародованы в связи с необходимостью защиты личных данных (например, споры о регистрации избирателя). В этих случаях должна быть скрыта только соответствующая личная информация, а информация, касающаяся жалобы, аргументов сторон и мотивировки решений компетентного органа должна оставаться доступной.

¹⁷⁰ См., например, Совместное заключение 2013 года о проекте изменений в законы о выборах народных депутатов и о Центральной избирательной комиссии и о проекте закона о повторных выборах в Украине, п. 100.

118. В некоторых заключениях Венецианской комиссии отмечается, что процедура подачи жалобы была слишком сложной или была сопряжена с относительно высокими расходами.¹⁷¹ Принцип прозрачности рассматривался в целом ряде заключений Венецианской комиссии. Это принцип предполагает принятие компетентным органом решений в письменном виде, а также их обоснования¹⁷²; обнародования¹⁷³; и, наконец, наличие документально закреплённых процессуальных норм рассмотрения жалоб и апелляций.¹⁷⁴

С. Мотивировка решений по избирательным жалобам и апелляциям

119. Мотивировка решений по жалобам или апелляциям, связанным с выборами, необходима для того, чтобы гарантировать возможность проверки решения и, в случае необходимости, обжалования такого решения, если это применимо. В связи с необходимостью безотлагательного разрешения избирательных споров, особенно когда речь идет о решениях, действиях или бездействии в день выборов, т.е. о процедурах, предшествующих открытию участка, процедурах голосования и подсчета голосов, очень непросто принять хорошо аргументированные решения. Необходимость действовать оперативно может перевесить требование о подробной аргументации. Тем не менее, требуется краткая мотивировка решения как по фактам, так и юридически.

120. Поэтому Венецианская комиссия рекомендовала всем избирательным комиссиям публиковать свои решения и должным образом аргументировать их. Формат решений также должен быть стандартным. Это должно относиться ко всем решениям, независимо от возможности их обжалования в суде¹⁷⁵. Все решения избирательных комиссий должны быть ясными и обоснованными, с тем чтобы пострадавшие могли решить, следует ли им подавать официальную жалобу¹⁷⁶. Требование о том, что решение должно быть аргументированным, закреплено в избирательном законодательстве лишь нескольких стран. Однако это не предопределяет применение положений Конституции, а также общего законодательства о судах или административных спорах¹⁷⁷.

D. Право представлять доказательства и бремя доказывания

121. Венецианская комиссия полагает, что право представлять доказательства является минимальной гарантией защиты избирательного права в рамках справедливого судебного разбирательства¹⁷⁸. В некоторых случаях, если заявитель не имеет доступа к

¹⁷¹ См., например, Совместное заключение 2009 года по Избирательному кодексу Грузии с изменениями, внесенными до июля 2008 года, пп. 109 и 115; Совместное заключение 2013 года по проекту изменений в закон о выборах народных депутатов Украины, п. 66.

¹⁷² См., например, Заключение 2004 года по Предложению о внесении изменений в Конституцию Республики Молдова (предоставление права индивидуального обращения в Конституционный суд), п. 43; Совместное заключение 2011 года по Избирательному кодексу Болгарии, п. 56.

¹⁷³ См., например, Совместное заключение 2009 года по законопроекту № 3366 о выборах в парламент Украины, п. 43.

¹⁷⁴ См., например, Совместное заключение 2011 года по Избирательному кодексу Болгарии, п. 56.

¹⁷⁵ См., например, Совместное заключение 2011 года по Избирательному кодексу Болгарии, п. 56.

¹⁷⁶ См., например, Совместные рекомендации 2004 года по избирательному законодательству и организации выборов в Азербайджане, п. 43.

¹⁷⁷ См., например, Эстонию, Норвегию. Фактически требуется приводить в Австрии (споры о регистрации избирателей), Албании, Алжире, Норвегии, Словацкой Республике (споры о результатах выборов) и Эстонии, в то время как юридическая мотивировка является обязательной в Албании, Боснии и Герцеговине и Украине. В Мексике, несмотря на то, что ни в одном избирательном законе не содержится прямого требования к избирательным органам принимать мотивированные решения, статья 16 Конституции предусматривает, что все решения всех органов власти, которые могут затрагивать права, должны быть мотивированными.

¹⁷⁸ См., например, Совместные рекомендации 2006 года по законам о парламентских, президентских и местных выборах и об организации выборов в Республике Сербия, п. 65.

документальным доказательствам, избирательные органы или другие соответствующие учреждения обязаны представить их компетентному органу¹⁷⁹.

122. Бремя доказывания в избирательных спорах является важным элементом и должно быть оговорено в законе. Существуют различные возможности решения этого вопроса. На заявителя может быть возложено бремя доказывания, т.е. представления доказательств в поддержку аргументов, на которых основывается заявление¹⁸⁰.

123. Возможен вариант, когда сбор соответствующих доказательств *ex officio* возлагается на компетентный орган, принимающий решение по жалобе или апелляции,¹⁸¹ или когда такой орган собирает доказательства в дополнение к доказательствам, предоставленным заявителем. Однако на практике осуществление таких функций может оказаться проблематичным ввиду ограниченности времени, отводимого на вынесение решения по жалобе или апелляции.

IX. Полномочия по принятию решений

124. Успех системы разрешения избирательных споров зависит от эффективности полномочий компетентных органов, - административных (избирательные органы), судебных (конституционные, обычные или специализированные суды), или иных, в том числе парламентов, - по принятию решений.

A. Международные стандарты

125. Как указывается в Своде рекомендуемых норм при проведении выборов, "орган по рассмотрению заявлений об обжаловании должен быть уполномочен рассматривать, в частности, такие вопросы, как право избирать – включая списки избирателей – и быть избранным, соответствие кандидатур установленным требованиям, должное соблюдение правил, регулирующих проведение избирательных кампаний, и результаты выборов". Кроме того, "орган по рассмотрению заявлений об обжаловании должен быть уполномочен аннулировать выборы в тех случаях, когда существует опасность, что допущенные нарушения могли повлиять на их результаты"¹⁸².

126. Кроме того, в публикации БДИПЧ ОБСЕ "Разрешение избирательных споров"¹⁸³ перечислен ряд рекомендаций, касающихся возможности аннулирования результатов выборов. Среди них: (i) решение о частичной или полной отмене результатов выборов должно приниматься высшим избирательным органом. Это решение должно подлежать пересмотру высшим судебным органом или Конституционным судом; (ii) в законе о выборах должно быть указано, могут ли субъекты, наделенные правом аннулировать результаты выборов, предпринимать действия, не получив официальной жалобы; (iii) из закона должно быть ясно, механизм какого аннулирования применяется: общего или

¹⁷⁹ Венецианская комиссия полагает, что в таких случаях заявитель должен иметь право делать копии документов, даже если они содержат личные данные. См. Совместное заключение 2007 года по поправкам в Избирательный кодекс Республики Армения от 26 февраля 2007 года, п. 33.

В Албании, Алжире и Австрии закон предоставляет сторонам в споре право представлять доказательства

¹⁸⁰ Такова ситуация в Андорре (споры, касающиеся регистрации избирателей), Боснии и Герцеговине, Мексике (статья 15 Закона о процедурах урегулирования избирательных споров предусматривает, что бремя доказывания лежит на той стороне, которая заявляет о факте), Словацкой Республике и Франции. Аналогичное законодательство действует в Армении, где бремя доказывания лежит на лице, делающем заявление (с некоторыми специальными правилами). В Латвии бремя доказывания лежит на участниках административного процесса.

¹⁸¹ Такая обязанность предусмотрена в избирательном законодательстве Азербайджана, Армении, Лихтенштейна, Мексики и Украины.

¹⁸² Свод рекомендуемых норм при проведении выборов, Раздел II, пп. 3.3. d и e.

¹⁸³ Resolving Election Disputes in the OSCE Area: Towards a Standard Election Dispute Monitoring System, 2000, Section II. G.

ограниченного; (iv) должна предусматриваться возможность оспорить как предварительные, так и окончательные результаты.

В. Полномочия апелляционного органа по аннулированию результатов выборов

127. В целях защиты и гарантирования целостности избирательных процессов в целом национальное законодательство должно предоставлять апелляционным органам полномочия по частичной или полной отмене выборов¹⁸⁴. Основным критерием отмены выборов, признанным международными стандартами и, прежде всего, Сводом рекомендуемых норм при проведении выборов, является вопрос о том, могли ли нарушения повлиять на результаты голосования. Венецианская комиссия утверждает, что "орган по рассмотрению заявлений об обжаловании должен быть уполномочен аннулировать выборы в тех случаях, когда существует опасность, что допущенные нарушения могли повлиять на их результаты. Он должен также иметь возможность аннулировать все результаты выборов или только результаты по отдельным избирательным округам или избирательным участкам. В случае аннулирования должны быть назначены новые выборы в соответствующем районе"¹⁸⁵. Отмена результатов выборов по причине незначительных нарушений, которые не повлияли на результаты, может сделать избирательный процесс более уязвимым или привести к недоверию к средствам судебной защиты или к снижению интереса к повторным выборам и, возможно, к снижению явки избирателей.

128. Действительно, учитывая весьма серьезные последствия отмены результатов выборов, такое решение на практике должно приниматься только в чрезвычайных обстоятельствах, когда имеются веские доказательства незаконности, нечестности, несправедливости, злоупотребления служебным положением или других неправомерных действий и когда такое неправомерное поведение исказило результаты выборов¹⁸⁶.

129. Транспарентность систем разрешения избирательных споров дает заявителям и избирателям уверенность в том, что нарушения, допущенные в ходе выборов, были исправлены, и служит потенциальным фактором предотвращения нарушений в будущем¹⁸⁷. Страна, в которой закон о выборах допускает определенное количество нарушений, исходя из того, что определенное число голосов подаются с нарушениями¹⁸⁸, или в которой распределение мест происходит до обнародования результатов повторных выборов¹⁸⁹, не соблюдает международные стандарты.

130. В ряде стран в избирательном законодательстве используются довольно общие положения, регламентирующие случаи отмены выборов¹⁹⁰. В некоторых странах

¹⁸⁴ См. Доклад 2009 года об отмене результатов выборов. См. также "Ace Project, Electoral Dispute Resolution, 2012"

¹⁸⁵ Свод рекомендуемых норм при проведении выборов, Раздел II, п 3.3. e.

¹⁸⁶ Международный фонд избирательных систем, Guidelines for Understanding, Adjudicating, and Resolving Disputes in Elections, 2011, п. 104.

¹⁸⁷ Совместное заключение 2013 года по проекту изменений в законы о выборах народных депутатов и о Центральной избирательной комиссии и по проекту закона о повторных выборах в Украине, п. 100.

¹⁸⁸ Окончательное заключение 2005 года о внесении изменений в Избирательный кодекс Азербайджанской Республики, пп. 42-43; Заключение 2006 года по Закону "О выборах народных депутатов Украины, п. 84.

¹⁸⁹ Совместное заключение 2010 года по проекту рабочего текста о внесении изменений в Избирательный кодекс Молдовы, п. 70.

¹⁹⁰ Алжир, Андорра, Армения, Бельгия, Болгария, Бразилия, Дания, Исландия, Италия, Канада, Коста-Рика, Литва, Лихтенштейн, Люксембург, Мальта, Мексика, Норвегия, Польша, Сан-Марино, Словацкая Республика, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты Америки, Турция, Украина, Финляндия, Чили, Швейцария, Швеция.

применяется механизм общего аннулирования результатов¹⁹¹, а в некоторых - частичного¹⁹². Следует отметить, что один вариант (например, общее аннулирование) не обязательно исключает другой вариант, предложенный судье (частичное аннулирование). Существует много случаев, когда компетентный орган может аннулировать результаты в одном или нескольких избирательных округах¹⁹³. В некоторых странах действуют положения, допускающих признание недействительными выборов в целом¹⁹⁴.

131. В этом деликатном вопросе (аннулирования результатов выборов) роль судей по избирательным спорам имеет решающее значение, поскольку именно они являются тем институтом, который принимает окончательное решение относительно честности избирательного процесса. На судью по избирательным спорам возлагается задача оценить обстоятельства, при которых произошло нарушение, и то, как оно могло повлиять на результаты выборов. Исходя из этих обстоятельств, судья должен либо подтвердить итоги выборов, либо признать их частично или полностью недействительными. В этом контексте роль судьи по избирательным спорам может отличаться от роли "судьи по вопросам законности", который должен незамедлительно и безоговорочно наказывать за любые упущения и/или незаконные действия. В этом плане обстоятельства и последствия имеют такое же значение, что и само нарушение правовых норм.

132. Таким образом, законодательство большинства государств - членов Венецианской комиссии не содержит подробных положений, определяющих директивные полномочия апелляционного органа и оставляет за судами широкие полномочия по принятию решений, в частности, по такому деликатному вопросу, как отмена результатов выборов. В ряде стран, где закон не обязательно предусматривает возможность отмены всего избирательного процесса, остается место для улучшений, поскольку такое решение может оказаться необходимым в ситуациях, когда результаты выборов искажаются. Это подразумевает также возможность изменить результаты выборов посредством полного или частичного пересчета голосов. Следовательно, может возникнуть необходимость соответствующего уточнения законодательства, касающегося случаев частичной или полной отмены результатов выборов и последствий таких решений. Возможные последствия могут включать пересчет голосов, повторное голосование либо с теми же кандидатами, либо повторную организацию выборов с регистрацией новых кандидатов.

Х. Выводы

133. Надлежащее урегулирование избирательных споров во многом определяет успешное проведение выборов. Это предполагает наличие эффективной системы оспаривания нарушений в ходе выборов и рассмотрения связанных с выборами споров, сочетающей в себе эффективный механизм подачи жалоб и эффективный процесс принятия решений по таким жалобам в связи с выборами. Однако, хотя законодательство всех государств - членов Венецианской комиссии содержит положения о процедурах подачи жалоб и апелляций, большинство внутренних законов и их применение в отношении различных аспектов функционирования систем урегулирования

¹⁹¹Алжир, Андорра, Бельгия, Болгария, Дания, Исландия, Италия, Канада, Коста-Рика, Литва, Лихтенштейн, Люксембург, Мальта, Норвегия, Польша, Сан-Марино, Словацкая Республика, Турция, Украина, Финляндия, Швейцария, Швеция.

¹⁹²Австрия, Азербайджан, Албания, Армения, Босния и Герцеговина, Бразилия, Венгрия, Германия, Грузия, Ирландия, Испания, Казахстан, Республика Корея, Косово, Кыргызстан, Латвия, Марокко, Мексика, Республика Молдова, Монако, Нидерланды, Перу, Португалия, Российская Федерация, Румыния, Северная Македония, Сербия, Словения, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты Америки, Тунис, Франция, Хорватия, Черногория, Чешская Республика, Чили, Эстония.

¹⁹³Австрия, Албания, Армения, Босния и Герцеговина, Грузия, Дания, Испания, Казахстан, Республика Корея, Литва, Мальта, Мексика, Республика Молдова, Норвегия, Португалия, Северная Македония, Словения, Финляндия, Эстония.

¹⁹⁴Ирландия, Мальта, Марокко, Мексика, Монако, Польша, Российская Федерация, Сербия, Словацкая Республика, Финляндия, Хорватия, Эстония.

избирательных споров, можно было бы доработать, как это регулярно подчеркивается в заключениях по избирательному законодательству, а также в отчетах о наблюдении за выборами.

134. Согласно большинству законов о выборах, суды компетентны разрешать избирательные споры, по крайней мере в последней инстанции, в соответствии с международными стандартами Венецианская комиссия напоминает о своей рекомендации о том, что избирательное законодательство должно предусматривать, что судебные органы должны быть последней инстанцией, полномочной принимать решения по избирательным спорам, избегая при этом опасности возникновения конфликта юрисдикций. Желательно, чтобы состав органа, принимающего решения по жалобам и апелляциям, за исключением случаев, касающихся регистрации избирателей или споров, связанных с днем выборов, был коллегиальным.

135. Что касается оснований для жалоб, а также подлежащих оспариванию решений, действий, бездействия, то большинство государств - членов Венецианской комиссии имеют в своем законодательстве положения, обеспечивающие избирателям, кандидатам и политическим партиям право подавать жалобы на нарушения закона на основных этапах избирательного процесса, таких как регистрация избирателей и кандидатов, избирательная кампания, проведение голосования и определение результатов выборов. Тем не менее возможности для улучшения ситуации сохраняются: Венецианская комиссия действительно рекомендует, чтобы основания для подачи жалоб и апелляций не ограничивались нарушениями избирательных прав и интересов, обусловленными решениями и действиями государства, а включали также бездействие и ненадлежащее правоприменение, а также нарушения избирательного законодательства частными субъектами.

136. Что касается круга лиц, имеющих право на подачу жалоб, то большинство государств - членов Венецианской комиссии в своем законодательстве позволяют избирателям, кандидатам и политическим партиям подавать жалобы в связи с выборами в соответствии с международными стандартами, однако лишь немногие из них идут дальше, предоставляя такие права и другим категориям лиц. Можно было бы предусмотреть предоставление права на подачу жалоб и другим сторонам, заинтересованным в итогах выборов, в целях повышения эффективности процедур урегулирования избирательных споров, и повышения доверия к избирательным процедурам в целом. В случае необходимости должны быть предусмотрены гарантии для предотвращения злоупотреблений системой подачи и рассмотрения жалоб, с тем чтобы избежать необоснованных жалоб, подаваемых с единственной целью - сорвать или заблокировать избирательный процесс.

137. Разнообразие вариантов установления предельных сроков в государствах - членах Венецианской комиссии не позволяет выявить какие-либо тенденции. Венецианская комиссия вновь подтверждает свою рекомендацию предусматривать в национальном законодательстве короткие сроки для подачи жалоб и оперативного принятия решений компетентными органами, что согласуется с характером избирательного процесса. Вместе с тем в законодательстве необходимо и желательно обеспечить баланс между тщательностью и сложностью системы урегулирования избирательных споров, с одной стороны, и оперативностью и гибкостью процедур - с другой.

138. Другие процессуальные вопросы связаны с обеспечением права на справедливое судебное разбирательство в связи с избирательными вопросами, а также с эффективностью апелляционной системы, включая необходимость предоставления правовых гарантий в отношении доказательств и возможности заслушивания сторон, оспаривающих решение, связанное с выборами. Акцент следует также делать на прозрачности систем урегулирования избирательных споров, путем применения

процедур, лишенных формализма. Необходимо подчеркнуть важность принятия обоснованных решений по существу вопроса, несмотря на требование устанавливать короткие процедуры рассмотрения жалоб и апелляций, связанных с выборами.

139. В законодательстве ряда государств - членов Венецианской комиссии не затрагивается вопрос о директивных полномочиях органа, уполномоченного рассматривать жалобы или апелляции и разрешать избирательные споры; Венецианская комиссия рекомендует, в частности, усилить законодательные положения, регламентирующие случаи частичной или полной отмены результатов выборов и подчеркивает решающую роль судьи, занимающегося избирательными вопросами в этом отношении, а также других средств правовой защиты, задействуемых при подтасовке результатов или при злоупотреблениях, связанных с выборами.

XI. Приложение 1 - Источники, цитируемые в докладе

Международные документы

Всеобщая декларация прав человека

Провозглашена Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций в Париже 10 декабря 1948 г. ([резолуция 217 А Генеральной Ассамблеи](#))

<https://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/index.html>

Международный пакт о гражданских и политических правах ООН

Принят и открыт для подписания, ратификации и присоединения резолюцией 2200А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года, вступил в силу 23 марта 1976 года в соответствии со статьей 49

<https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>

Организация Объединенных Наций, Замечание общего порядка №25.

Принят Комитетом на его 1510-м заседании (пятьдесят седьмая сессия) 12 июля 1996 года.

<http://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/general%20comment%2025.pdf>

Конвенция о защите прав человека и основных свобод.

Принята в Риме 4 ноября 1950 года, с изменениями, внесенными протоколами №№ 11 и 14, и дополнениями, внесенными протоколами №№ 1, 4, 6, 7, 12, 13 и 16. С нынешним положением дел с подписанием и ратификацией Конвенции и протоколов к ней, а также с полным перечнем заявлений и оговорок можно ознакомиться на сайте www.conventions.coe.int.

https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf

Копенгагенский документ ОБСЕ 1990 года

Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, 29 июня 1990 года

<https://www.osce.org/odihr/elections/14304>

Московский документ ОБСЕ 1991 года

Документ Московского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, 3 октября 1991 года.

<https://www.osce.org/odihr/elections/14310>

Прецедентные решения Европейского суда по правам человека, цитируемые в докладе

Дело "Кс. против Германии" (*X. v. Germany*), 7 мая 1979 года.

Жалоба № 8227/78.

<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-74220>

Дело "Пьер-Блох против Франции" (*Pierre-Bloch v. France*), 21 октября 1997 года.

Жалоба № 120/1996/732/938

<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58105>

Дело "Гросару против Румынии" (*Grosaru v. Romania*), 2 марта 2010

Жалоба № 78039/01.

<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-97617>

Дело "Намат Алиев против Азербайджана" (Namat Aliyev v. Azerbaijan), 8 апреля 2010 года

Жалоба № 18705/06

<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-98187>

Дело "Шаповалов против Украины" (Sharovalov v. Ukraine), 31 октября 2012,

Жалоба № 45835/05

<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-112570>

Дело "Караманли и другие против Азербайджана" (Gahramanli and others v. Azerbaijan), 8 октября 2015 года

Жалоба № 36503/11

<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-157535>

Дело "Риза и другие против Болгарии" (Riza and others v. Bulgaria), 13 октября 2015 года

Жалобы №№ 48555/10 и 48377/10

<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-158149>

Дело "Паунович и Миливоевич против Сербии" (Paunović and Milivojević v. Serbia) 24 мая 2016 года

Жалоба № 41683/06.

<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-163100>

Дело "Успаскич против Литвы" (Uspaskich v. Lithuania), 20 декабря 2016 года

Жалоба № 14737/08

<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-169844>

Дело "Давыдов и другие против России" (Davydov and others v. Russia) 30 мая 2017 года

Жалоба № 75947/11

<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-173805>

Дело "Мугеманганго против Бельгии" (Mugemangango v. Belgium), 10 июля 2020 года

Жалоба № 310/15

<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-203885>

Источники Венецианской комиссии (собранные данные, доклады, заключения и другие источники)

Юридическая информация, собранная с целью подготовки настоящего доклада, по странам

https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=04_EL_EDR

Свод рекомендуемых норм при проведении выборов: Руководящие принципы и Пояснительный доклад

Принят Венецианской комиссией на ее 51-й и 52-й сессиях (Венеция, 5-6 июля и 18-19 октября 2002 г.; CDL-AD(2002)023rev2-cor).

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-rus)

Подборка заключений и докладов Венецианской комиссии, касающихся урегулирования избирательных споров

Одобрена Венецианской комиссией на ее 111-й пленарной сессии (Венеция, 16-17 июня 2017 года; CDL-PI(2017)007).

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2017\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2017)007-e)

Доклады и руководства

Доклад об участии политических партий в выборах

Принят Советом по демократическим выборам на его 16-м заседании (Венеция, 16 марта 2006 года) и Венецианской комиссией на ее 67-й пленарной сессии (Венеция, 9-10 июня 2006 года, CDL-AD(2006)025)

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2006\)025-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2006)025-rus)

Доклад "Избирательное право и управление избирательным процессом в Европе - Обобщающий анализ периодически возникающих вызовов и проблемных вопросов".

Принят Советом по демократическим выборам на его 17-м заседании (Венеция, 8-9 июня 2006 года) и Венецианской комиссией на ее 67-й пленарной сессии (Венеция, 9-10 июня 2006 года, CDL-AD(2006)018)

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2006\)018-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2006)018-e)

Доклад об отмене результатов выборов

Принят Советом по демократическим выборам на его 31-м заседании (Венеция, 10 декабря 2009 года) и Венецианской комиссией на ее 81-й пленарной сессии (Венеция, 11-12 декабря 2009 года, CDL-AD(2009)054)

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)054-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)054-e)

Руководящие принципы в отношении международно признанного статуса наблюдателей на выборах

Утверждены Советом по демократическим выборам на его 31-м заседании (Венеция, 10 декабря 2009 года) и Венецианской комиссией на ее 81-й пленарной сессии (Венеция, 11-12 декабря 2009 года, CDL-AD(2009)059)

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2009\)059-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2009)059-rus)

Report on figure based management of possible election fraud

Принят Советом по демократическим выборам на его 35-м заседании (Венеция, 16 декабря 2010 года) и Венецианской комиссией на ее 85-й пленарной сессии (Венеция, 17-18 декабря 2010 года, CDL-AD(2010)043)

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)043-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)043-e)

Stocktaking on the notions of “good governance” and “good administration”

Принят Советом по демократическим выборам на его 36-м заседании (Венеция, 24 марта 2011 года) и Венецианской комиссией на ее 86-й пленарной сессии (Венеция, 25-26 марта 2011 года, CDL-AD(2011)009)

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)009-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)009-e)

Контрольный список вопросов для оценки соблюдения верховенства права

Принят Венецианской комиссией на ее 106-й пленарной сессии (Венеция, 11-12 марта 2016 года), одобрен Комитетом министров на уровне постоянных представителей на 1263-м заседании (6-7 сентября 2016 года), утвержден Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы на его 31-й сессии 19-21 октября 2016 года; CDL-AD(2016)007).

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-rus)

Заключения

Совместные рекомендации по избирательному законодательству и организации выборов в Армении

Приняты Советом по демократическим выборам на его 7-м заседании (Венеция, 11 декабря 2003 года) и Венецианской комиссией на ее 57-й пленарной сессии (Венеция, 12-13 декабря 2003 года, CDL-AD(2003)021)

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2003\)021-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2003)021-e)

Совместные рекомендации по избирательному законодательству и организации выборов в Азербайджане

Приняты Советом по демократическим выборам на его 8-м заседании и Венецианской комиссией на ее 58-й пленарной сессии (Венеция, 12-13 марта 2004 года, CDL-AD(2004)016)

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2004\)016-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2004)016-e)

Совместные рекомендации по избирательному законодательству и организации выборов в Молдове

Приняты Советом по демократическим выборам на его 9-м заседании (Венеция, 17 июня 2004 года) и Венецианской комиссией на ее 59-й пленарной сессии (Венеция, 18-19 июня 2004 года, CDL-AD(2004)027)

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2004\)027-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2004)027-e)

Заключение по Предложению о внесении изменений в Конституцию Республики Молдова (предоставление права индивидуального обращения в Конституционный суд)

Принято Венецианской комиссией на ее 61-й пленарной сессии (Венеция, 3-4 Декабрь 2004 года; CDL-AD(2004)043).

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2004\)043-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2004)043-e)

Окончательное заключение о внесении изменений в Избирательный кодекс Азербайджанской Республики

Принято Советом по демократическим выборам на его 14-м заседании (Венеция, 20 октября 2005 года) и Венецианской комиссией на ее 64-й пленарной сессии (Венеция, 21-22 октября 2005 года, CDL-AD(2005)029)

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2005\)029-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2005)029-e)

Заключение по Закону "О выборах народных депутатов Украины"

Принято Советом по демократическим выборам на его 15-м заседании (Венеция, 15 декабря 2005 года) и Венецианской комиссией на ее 65-й пленарной сессии (Венеция, 16-17 декабря 2005 года, CDL-AD(2006)002)

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2006\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2006)002-e)

Совместные рекомендации по законам о парламентских, президентских и местных выборах и об организации выборов в Республике Сербия

Принято Венецианской комиссией на ее 66-й пленарной сессии (Венеция, 17-18 марта 2006 года; CDL-AD(2006)013).

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2006\)013-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2006)013-e)

Совместное заключение по поправкам в Избирательный кодекс Республики Армения от 26 февраля 2007 года

Принято Советом по демократическим выборам и Венецианской комиссией на ее 70-й пленарной сессии (Венеция, 16-17 марта 2007 года, CDL-AD(2007)013)

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)023-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)023-e)

Совместное заключение по Избирательному кодексу Грузии с изменениями, внесенными до июля 2008 года

Принято Советом по демократическим выборам на его 26-м заседании (Венеция, 18 октября 2008 года) и Венецианской комиссией на ее 77-й пленарной сессии (Венеция, 12-13 декабря 2008 года, CDL-AD(2008)001)

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)001-e)

Совместное заключение по законопроекту № 3366 о выборах в парламент Украины

Принято Советом по демократическим выборам на его 29-м заседании (Венеция, 11 июня 2009 года) и Венецианской комиссией на ее 79-й пленарной сессии (Венеция, 12-13 июня 2009 года, CDL-AD(2009)028)

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)028-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)028-e)

Совместное заключение по Избирательному кодексу "бывшей югославской Республики Македония" с изменениями, внесенными 29 октября 2008 года

Принято Советом по демократическим выборам на его 29-м заседании (Венеция, 11 июня 2009 года) и Венецианской комиссией на ее 79-й пленарной сессии (Венеция, 12-13 июня 2009 года, CDL-AD(2009)032)

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)032-e)

Совместное заключение по Закону "О внесении изменений в некоторые законодательные акты о выборах Президента Украины", принятому Верховной Радой Украины 24 июля 2009 года

Принято Советом по демократическим выборам на его 30-м заседании (Венеция, 8 октября 2009 года) и Венецианской комиссией на ее 80-й пленарной сессии (Венеция, 9-10 октября 2009 года, CDL-AD(2009)040)

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)040-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)040-e)

Совместное заключение по поправкам в Избирательный кодекс Республики Беларусь в редакции от 17 декабря 2009 года

Принято Советом по демократическим выборам на его 33-м заседании (Венеция, 3 июня 2010 года) и Венецианской комиссией на ее 83-й пленарной сессии (Венеция, 4 июня 2010 года, CDL-AD(2010)012)

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)012-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)012-e)

Совместное заключение по Избирательному кодексу Грузии с изменениями, внесенными до марта 2010 года

Принято Советом по демократическим выборам на его 33-м заседании (Венеция, 3 июня 2010 года) и Венецианской комиссией на ее 83-й пленарной сессии (Венеция, 4 июня 2010 года, CDL-AD(2010)013)

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)013-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)013-e)

Совместное заключение по проекту рабочего текста о внесении изменений в Избирательный кодекс Молдовы

Принято Советом по демократическим выборам на его 33-м заседании (Венеция, 3 июня 2010 года) и Венецианской комиссией на ее 83-й пленарной сессии (Венеция, 4 июня 2010 года, CDL-AD(2010)014)

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)014-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)014-e)

Совместное заключение по Избирательному законодательству Норвегии

Принят Советом по демократическим выборам на его 35-м заседании (Венеция, 16 декабря 2010 года) и Венецианской комиссией на ее 85-й пленарной сессии (Венеция, 17-18 декабря 2010 года, CDL-AD(2010)046)

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)046-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)046-e)

Заключение по проекту Избирательного кодекса Верховной рады Украины

Принято Советом по демократическим выборам на его 35-м заседании (Венеция, 16 декабря 2010 года) и Венецианской комиссией на ее 85-й пленарной сессии (Венеция, 17-18 декабря 2010 года, CDL-AD(2012)047)

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)047-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)047-e)

Совместное заключение по Избирательному кодексу Болгарии

Принято Советом по демократическим выборам на его 37-м заседании (Венеция, 16 июня 2011 года) и Венецианской комиссией на ее 87-й пленарной сессии (Венеция, 17-18 июня 2011 года, CDL-AD(2012)013)

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)013-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)013-e)

Совместное заключение по проекту закона о президентских и парламентских выборах, проекту закона о выборах в органы местного самоуправления и по проекту закона о формировании избирательных комиссий Кыргызской Республики

Принято Советом по демократическим выборам на его 37-м заседании (Венеция, 16 июня 2011 года) и Венецианской комиссией на ее 87-й пленарной сессии (Венеция, 17-18 июня 2011 года, CDL-AD(2012)025)

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)025-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)025-e)

Заключение по Федеральному закону "О выборах депутатов Государственной Думы Российской Федерации"

Принято Советом по демократическим выборам на его 40-м заседании (Венеция, 15 марта 2012 года) и Венецианской комиссией на ее 90-й пленарной сессии (Венеция, 16-17 марта 2012 года, CDL-AD(2012)002)

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2012\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2012)002-e)

Совместное заключение по проекту изменений в законы о выборах народных депутатов и о Центральной избирательной комиссии, а также по проекту закона о повторных выборах в Украине

Принято Советом по демократическим выборам на его 45-м заседании (Венеция, 13 июня 2013 года) и Венецианской комиссией на ее 95-й пленарной сессии (Венеция, 14-15 июня 2013 года, CDL-AD(2012)016)

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)016-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)016-e)

Совместное заключение 2013 года по проекту изменений в законы о выборах народных депутатов Украины

Принято Венецианской комиссией на ее 96-й пленарной сессии (Венеция, 11-12 октябрь 2013 года; CDL-AD(2013)026).

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)026-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)026-e)

Совместное заключение Венецианской комиссии и Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ ОБСЕ) по проекту закона о выборах Кыргызской Республики

Принято Советом по демократическим выборам на его 48-м заседании (Венеция, 12 июня 2014 года) и Венецианской комиссией на ее 99-й пленарной сессии (Венеция, 13-14 июня 2014 года, CDL-AD(2012)019)

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)019-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)019-e)

Совместное заключение по поправкам к Избирательному кодексу Болгарии

Принято Советом по демократическим выборам на его 59-м заседании (Венеция, 15 июня 2017 года) и Венецианской комиссией на ее 111-й пленарной сессии (Венеция, 16-17 июня 2017 года, CDL-AD(2012)016)

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)016-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)016-e)

Совместное заключение по закону о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты (Избирательная система для избрания Парламента) Республики Молдова

Принято Советом по демократическим выборам на его 61-м заседании (Венеция, 15 марта 2018 года) и Венецианской комиссией на ее 114-й пленарной сессии (Венеция, 16-17 марта 2018 года, CDL-AD(2012)008)

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2018\)008-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2018)008-e)

Узбекистан, Совместное заключение по проекту избирательного кодекса

Принято Советом по демократическим выборам на его 63-м заседании (Венеция, 18 октября 2018 года) и Венецианской комиссией на ее 116-й пленарной сессии (Венеция, 19-20 октября 2018 года, CDL-AD(2012)027)

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)027-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)027-e)

Записка Amicus curiae для Европейского суда по правам человека по делу "Мугеманганго против Бельгии" (*Mugemangango v. Belgium*) о процедурных гарантиях, которые государство должно обеспечить при осуществлении процедур оспаривания результатов выборов или распределения мест

Одобрена Советом по демократическим выборам на его 66-м заседании (Венеция, 10 октября 2019 года) и Венецианской комиссией на ее 120-й пленарной сессии (Венеция, 11-12 октября 2019 года, CDL-AD(2012)021)

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)021-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)021-e)

Выводы 16-й Европейской конференции органов

Братислава, Словацкая Республика, 27-28 июня 2019 года

<https://www.coe.int/en/web/electoral-management-bodies-conference/conclusions>

Парламентская ассамблея Совета Европы

Веб-страница Парламентской ассамблеи с докладами по итогам наблюдения за выборами

<http://semantic-pace.net/default.aspx?search=dHlwZV9zdHJfZW46IkVsZWN0aW9uIG9ic2VydmF0aW9uIHJlcG9ydCI=&lang=en>

Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ ОБСЕ)

Веб-страница БДИПЧ ОБСЕ с докладами по итогам наблюдения за выборами:

<https://www.osce.org/odihr/elections>

Resolving Election Disputes in the OSCE Area: Towards a Standard Election Dispute Monitoring System

2000

<https://www.osce.org/odihr/elections/17567?download=true>

Руководство по наблюдению за разрешением избирательных споров

2019

<https://www.osce.org/odihr/elections/429566>

Асе

Проект "Асе". Разрешение избирательных споров

2012 год

<http://aceproject.org/ace-en/topics/lf/lfb12/lfb12c>

Международный фонд избирательных систем (IFES)

Guidelines for Understanding, Adjudicating, and Resolving Disputes in Elections (GUARDE)

2011 год

<https://www.ifes.org/publications/guidelines-understanding-adjudicating-and-resolving-disputes-elections-guarde>

Measuring Effective Remedies for Fraud and Administrative Malpractice

2016

https://www.ifes.org/sites/default/files/2017_ifes_measuring_effective_remedies_for_fraud_and_administrative_malpractice.pdf

When Are Elections Good Enough? Validating or Annuling Election Results

Октябрь 2018 года

https://www.ifes.org/sites/default/files/2018_ifes_when_are_elections_good_enough_final.pdf

Elections on Trial: The Effective Management of Election Disputes and Violations

Май 2018 года

https://www.ifes.org/sites/default/files/ifes_managing_electoral_disputes_and_violations_final.pdf

XII. Приложение 2 - Выбор соответствующих прецедентных решений Европейского суда по правам человека, касающихся разрешения избирательных споров

Роль внутренней системы разрешения избирательных споров

Наличие внутренней системы эффективного рассмотрения индивидуальных жалоб и апелляций по вопросам, касающимся избирательных прав, является одной из основных гарантий свободных и справедливых выборов. Такая система обеспечивает эффективное осуществление индивидуальных прав избирать и быть избранным, поддерживает общее доверие к государственным органам, управляющим избирательным процессом и служит государству важным инструментом для выполнения им своей позитивной обязанности в соответствии со статьей 3 Протокола № 1, которая касается проведения демократических выборов. Действительно, торжественное обязательство государства в соответствии со статьей 3 Протокола № 1 и индивидуальные права, гарантируемые этим положением, будет иллюзорным, если на протяжении всего избирательного процесса отдельные лица на могут оспорить конкретные ситуации, свидетельствующие о неспособности обеспечить проведение демократических выборов, в компетентном внутреннем органе, способном эффективно разобраться в этом вопросе¹⁹⁵

Общие требования

Суд разработал в своем прецедентном праве ряд общих принципов, определяющих эффективность внутренней системы урегулирования избирательных споров. Многие из этих принципов изложены ниже. Однако их перечень не следует считать исчерпывающим.

а) Наличие процессуальных гарантий от произвола

Процесс принятия решений должен сопровождаться минимальными гарантиями от произвола¹⁹⁶. Одной из таких гарантий является процессуальная справедливость.

Конкретный пример:

В деле "*Подколзина против Латвии*" (*Podkolzina v. Latvia*), (№ 46726/99, 9 апреля 2002 года) заявительница жаловалась на то, что ее имя было исключено из списка кандидатов на парламентских выборах из-за недостаточного знания латышского языка. Данный список был зарегистрирован в Центральной избирательной комиссии ("ЦИК") после того, как ей были предоставлены все документы, требуемые законодательством о парламентских выборах, включая копию свидетельства, подтверждающего, что заявитель владеет официальным языком государства - латышским, выданного Постоянной комиссией по языковой аттестации - административным учреждением, подотчетным Министерству юстиции. Через неделю после регистрации списка на место работы заявителя пришел экзаменатор из службы лингвистической экспертизы Центра государственного языка, чтобы проверить, насколько хорошо она знает латышский язык, и с этой целью начал с ней разговор на этом языке, в ходе которого заявителю, среди прочего, был задан вопрос о том, почему она поддерживает партию, в списке которой она находится, а не другую партию. На следующий день экзаменатор вернулся в

¹⁹⁵ См. дело "*Намат Алиев против Азербайджана*" (*Namat Aliyev v. Azerbaijan*), №. 18705/06, п. 81, 8 апреля 2010 года.

¹⁹⁶ См., например, дело "*Подколзина против Латвии*" (*Podkolzina v. Latvia*), № 46726/99, п. 35, 9 апреля 2002 года, упомянутое дело Ковача, п. 55 и последующие, дело Намата Алиева, также упоминаемое выше, п. 72, 8 апреля 2010 года, и цитируемое выше дел Давыдова и других, пп. 273 и 336.

сопровождении свидетелей и попросил заявителя написать сочинение на латышском языке. Чрезвычайно нервничая, поскольку она не ожидала такого экзамена и из-за постоянного присутствия свидетелей, заявитель перестала писать и порвала свою работу. После этого экзаменатор составил заключение о том, что заявитель не владеет официальным языком в достаточной степени, и ЦИК исключил заявителя из списка кандидатов.

Суд установил, что целью законодательства о парламентских выборах, запрещающего гражданам, не владеющим государственным языком, баллотироваться на выборах, является обеспечение надлежащего функционирования латвийской институциональной системы. Он добавил, что выбор рабочего языка национального парламента не входит в компетенцию суда, поскольку этот выбор продиктован историческими и политическими соображениями и в принципе является прерогативой соответствующего государства. Подобные требования преследуют законную цель. Поэтому Суд должен был решить, было ли исключение имени заявителя из списка кандидатов мерой, соразмерной преследуемой цели.

Суд отметил, что заявитель имел составленное в надлежащей форме действительное свидетельство о знании языка, которое было выдано постоянной комиссией после проведения экзамена. Постоянная комиссия провела обсуждение и при голосовании следовала объективным критериям выставления оценки и своду правил. Несмотря на то, что власти не оспаривали действительность этого документа, от заявителя потребовали пройти еще один языковой экзамен вместе с восемью другими кандидатами из двадцати одного, которые должны были представить свидетельство о владении государственным языком. Оценка была оставлена на усмотрение одного должностного лица, чьи дискреционные полномочия Суд посчитал чрезмерными. Суд также выразил удивление, что, по словам заявителя, в отчете, который не оспаривался Правительством, данное должностное лицо задало заявителю вопрос о причинах ее политических пристрастий. Соответственно, Суд посчитал, что в отсутствие каких-либо объективных гарантий процедура, примененная в деле заявителя, несовместима с процессуальными требованиями справедливости и правовой определенности при определении права на избрание. Этот вывод, по мнению Суда, подкрепляется тем фактом, что при рассмотрении ходатайства заявителя о судебном контроле Рижский областной суд принял во внимание только свидетельство, выданное по итогам оспариваемого экзамена, и признал эти результаты неопровержимыми. Соответственно, Суд постановил, что имело место нарушение статьи 3 Протокола № 1.

б) Соблюдение этих гарантий на практике

Любая гарантия, закрепленная в законодательном акте, не имеет смысла, если она просто остается на бумаге, как это происходит, когда компетентные национальные органы, на которые возложена ответственность за проведение избирательных процедур, систематически не обеспечивают эти гарантии в ситуациях, для которых они предназначены. Одним из основных следствий верховенства права является то, что права, закрепленные в законодательных актах, должны быть реальными и реализуемыми на практике, а не теоретическими и иллюзорными¹⁹⁷.

Конкретный пример

В деле "*Тахиров против Азербайджана*" (*Namat Aliyev v. Azerbaijan*)(№ 31953/11, 11 июня 2015 года) заявитель обжаловал отказ в регистрации в качестве кандидата на парламентских выборах. В соответствии с Избирательным кодексом, он собрал более 450

¹⁹⁷ См. дело "*Намат Алиев против Азербайджана*" (*Namat Aliyev v. Azerbaijan*), №. 31953/11, п. 67, 11 июня 2015 года.

подписей избирателей в поддержку своей кандидатуры и представил их в Окружную избирательную комиссию ("ОИК"). Он был проинформирован о том, что была проведена проверка действительности подписей, собранных им в поддержку своей кандидатуры, и что Комиссия провела слушания по вопросу о том, следует ли его регистрировать в качестве кандидата. На следующий день его кандидатура была отклонена. По данным экспертной рабочей группы, созданной комиссией, ряд подписей оказались недействительными, якобы потому, что несколько подписей было поставлено одним и тем же лицом, или потому, что сведения об адресах некоторых избирателей являются неполными.

Заявитель подал жалобу в ЦИК, утверждая, в частности, что, в соответствии с требованиями Избирательного кодекса его должны были пригласить принять участие в проведении экспертизы подписей. Заявитель далее утверждал, что вывод о том, что 172 подписи были "сделаны одним и тем же лицом", не был фактически проверен, и что он мог бы исправить неполные адреса некоторых избирателей, если бы ему была предоставлена такая возможность. В приложении к своей жалобе заявитель, в частности, представил письменные заявления 91 избирателя, подписи которых были признаны недействительными, в которых эти избиратели подтвердили подлинность своих подписей. ЦИК провела еще одну проверку подписей силами членов своей рабочей группы. Заявитель и в этот раз не был приглашен принять участие в этом процессе. Они пришли к выводу, что 178 из 600 представленных им подписей являются недействительными, а остальных 422 действительных подписей не достаточно для достижения установленного законом минимума. В связи с этим ЦИК отклонила жалобу заявителя и оставила в силе решение окружной избирательной комиссии. И Бакинский апелляционный суд, и Верховный суд отклонили жалобу заявителя как необоснованную, не рассмотрев детально его аргументы.

Суд отметил, что не было соблюдено ни одной из процессуальных гарантий от произвола, предусмотренных Избирательным кодексом, таких как право кандидата присутствовать при рассмотрении подписных листов или право получить протокол экспертизы за 24 часа до заседания соответствующей избирательной комиссии.

На протяжении всего процесса заявитель был лишен возможности оспорить выводы рабочих групп. Кроме того, ни ЦИК, ни национальные суды не рассмотрели ни одного из обоснованных аргументов, выдвинутых заявителем, и не привели надлежащих обоснований в своих постановлениях. Исходя из этого Суд установил нарушение статьи 3 Протокола № 1.

с) Правовая определенность

Помимо требования в отношении справедливости процедуры, процедуры урегулирования избирательных споров, должны характеризоваться правовой определенностью¹⁹⁸.

Конкретный пример

В деле "*Российская консервативная партия предпринимателей и другие против России*" (*The Russian Conservative Party of Entrepreneurs and Others v. Russia*) (№№ 55066/00 и 55638/00, 11 января 2007 года) сторона-истец утверждала, в частности, что было нарушено ее право на участие в выборах.

¹⁹⁸См. например, дело "*Оруджов против Азербайджана*" (*Orujov v. Azerbaijan*), №. 4508/06, п. 42, 26 июля 2011 года, с дополнительными ссылками на прецедентные решения.

Партия-заявитель выдвинула 151 кандидата на выборах в Государственную Думу, а ЦИК подтвердила получение списка партии и уплату избирательного залога. Однако, затем ЦИК отказалась регистрировать список кандидатов партии-заявителя, обнаружив, что некоторые лица в списке предоставили недостоверную информацию о своих доходах и имуществе. В результате все включенные в список кандидаты были дисквалифицированы. Не согласившись с интерпретацией ЦИК, партия-заявитель успешно оспорила свое решение в национальных судах. 22 ноября 1999 года партия-заявитель получила окончательное решение по этому делу. Оно было немедленно исполнено, и в тот же день ЦИК зарегистрировала партию-заявителя и разрешила ей продолжить свою предвыборную кампанию. Тем не менее, 26 ноября 1999 года заместитель Генерального прокурора подал ходатайство о пересмотре решения в порядке надзора, обратившись в Верховный суд с просьбой возобновить производство и согласиться с первоначальным подходом ЦИК. После этого Президиум Верховного суда отменил вынесенные ранее постановления в порядке надзорного производства и поддержал позицию ЦИК. ЦИК отменила свои предыдущие решения, отказала в регистрации списка партии-заявителя и распорядилась исключить ее название из бюллетеней для голосования. Партия-заявитель подала безуспешную апелляцию.

Суд отметил, что окончательное, подлежащее обязательному исполнению решение от 22 ноября 1999 года, которое позволяло партии-заявителю принять участие в выборах, было отменено в результате надзорного производства по ходатайству государственного должностного лица, не являвшегося стороной в производстве по делу. Цель его ходатайства как раз и заключалась в том, чтобы получить новое определение по уже урегулированному вопросу. Правительство не отметило каких-либо существенных убедительных обстоятельств, которые могли бы оправдать такой отход от принципа правовой определенности в деле заявителей. В результате повторного рассмотрения партия-заявитель была лишена возможности участвовать в выборах. Из этого следует, что, используя процедуру надзора для отмены решения от 22 ноября 1999 года, национальные органы власти нарушили принцип правовой определенности в процессе определения правомочности партии-заявителя участвовать в выборах.

d) Эффективные средства правовой защиты

Орган, отвечающий за рассмотрение жалобы на результаты выборов и требующий проведения пересчета голосов, должен быть беспристрастным и действовать в рамках процедуры, обеспечивающей адекватные и достаточные гарантии.

Конкретный пример

В деле "*Мугеманганго против Бельгии*" (*Mugemangango v. Belgium*) (№ 310/15, 10 июля 2020 года) сторона-заявитель утверждала, в частности, что отказ парламента Валлонии пересчитать бюллетени, объявленные незаполненными, испорченными или спорными в избирательном округе Шарлеруа, после того, как парламент действовал и как судья, и как сторона при рассмотрении его жалобы, нарушил ее право баллотироваться в качестве кандидата на свободных выборах.

Заявитель выставил свою кандидатуру на выборах в Парламент Валлонского региона 25 мая 2014 года. Он не был избран и впоследствии подал жалобу в компетентный орган - Парламент Валлонии - с требованием пересчитать бюллетени, утверждая, что после подсчета голосов имели место многочисленные проблемы. Парламент Валлонии признал жалобу г-на Мугеманганго приемлемой, но необоснованной, отметив, в частности, отсутствие убедительных доказательств нарушений при подсчете голосов. Г-н Мугеманганго утверждал, что отказ Парламента Валлонии пересчитать бюллетени, объявленные незаполненными, испорченными или спорными в избирательном округе Шарлеруа, после того как Парламент выступил и качестве судьи, и качестве стороны при

рассмотрении его жалобы, нарушил его право баллотироваться в качестве кандидата на свободных выборах. Он также заявил, что апелляция, поданная им в Парламент Валлонии не является эффективным средством правовой защиты.

Суд пришел к выводу о том, что жалоба г-на Мугеманганго была рассмотрена органом, который не предоставил необходимых гарантий своей беспристрастности и чьи дискреционные полномочия не были достаточно точно ограничены положениями внутреннего законодательства. Гарантии, предоставленные г-ну Мугеманганго в ходе процедуры, также были недостаточными, поскольку они были определены на дискреционной основе. Таким образом, Суд пришел к выводу, что процедура рассмотрения жалоб г-на Мугеманганго не обеспечивала адекватные и достаточные гарантии для предотвращения произвола и обеспечения их эффективного рассмотрения в соответствии с требованиями статьи 3 Протокола № 1. Таким образом, имело место нарушение этой статьи. Кроме того, Суд пришел к выводу о том, что процедура подачи жалоб в Парламент Валлонии не обеспечила адекватных и достаточных гарантий эффективного рассмотрения жалоб г-на Мугеманганго.

е) Транспарентность действий и независимость директивных органов

Важно, чтобы органы власти, отвечающие за проведение выборов, функционировали транспарентно и сохраняли беспристрастность и не подвергались политическим манипуляциям¹⁹⁹.

Конкретный пример:

В деле "*Лейбористская партия Грузии против Грузии*" (*Georgian Labour Party v. Georgia*) (№ 9103/04, ECHR 2008) одна из жалоб касалась состава избирательных комиссий при проведении повторных парламентских выборов. В соответствии с временными правовыми нормами, пять из пятнадцати членов избирательных комиссий всех уровней, а также их председатели прямо или косвенно назначались Президентом Грузии. Кроме того, по меньшей мере один из членов этих избирательных комиссий был представителем президентской партии "Национальное движение", поскольку последняя победила на предыдущих местных выборах в Тбилиси. Таким образом, пропрезидентские силы получали относительное большинство по сравнению с представителями других политических партий в избирательных комиссиях всех уровней.

Суд отметил, что, хотя идеальной или унифицированной системы, гарантирующей наличие сдержек и противовесов в отношениях между различными органами государственной власти внутри избирательного органа и не существует, практика назначения Президентом Грузии и его партией семи членов избирательных комиссий из пятнадцати, включая председателей, которым принадлежит решающий голос, существенно отличается от других правовых систем в Европе.

Кроме того, Суд отметил, что до тех пор, пока президентская партия - "Национальное движение" - одновременно участвовала в повторных парламентских выборах, не исключено, что другие партии-кандидаты, в том числе и партия-заявитель, могли быть поставлены в невыгодное положение президентским большинством в избирательной администрации. Аргумент правительства о том, что после назначения на должность члены избирательных комиссий должны были покинуть свои соответствующие политические партии или приостановить членство, не был признан в этой связи убедительным. Суд не был убежден в том, что представитель той или иной партии в избирательной комиссии, которого данная партия, скорее всего, выдвинула в связи с его или ее приверженностью

¹⁹⁹ См. дело "*Лейбористская партия Грузии против Грузии*" (*Georgian Labour Party v. Georgia*), № 9103/04, п. 101, ECHR 2008.

ценностям партии и дисциплинированностью, обязательно и незамедлительно станет независимым и беспристрастно мыслящим государственным служащим лишь в силу того, что им будет сделано официальное заявление на этот счет.

Суд отметил, однако, что партия-заявитель не представила никаких доказательств того, что президентское большинство в избирательных комиссиях присвоило голоса, поданные за партию-заявителя, или иным образом ограничило ее права и законные интересы во время повторных парламентских выборов. Суд постановил, что он не смог установить нарушение статьи 3 Протокола № 1 исключительно на основании утверждения, каким бы правдоподобным оно ни было, что система создавала возможности для фальсификации выборов; вместо этого, партия-заявитель должна была представить доказательства конкретных фактов такого рода нарушений.

Суд пришел к выводу, что оспариваемый состав избирательных комиссий на всех уровнях действительно не имел достаточно эффективной системы сдержек и противовесов против власти Президента, и что эти комиссии вряд ли могли бы действовать независимо, не испытывая внешнего политического давления. Тем не менее, в отсутствие каких-либо доказательств конкретных фактов злоупотребления властью или фальсификации на выборах, совершенных в избирательных комиссиях в ущерб интересам партии-заявителя, Суд не установил факта нарушения ее права участвовать в выборах.

f) Достаточное обоснование решений и свидетельство реального стремления разобраться по существу в предъявленных претензиях

Власти должны прилагать реальные усилия для рассмотрения по существу спорных индивидуальных жалоб, касающихся нарушений в ходе выборов, а принимаемые ими в этой связи решения должны быть достаточно обоснованными²⁰⁰.

Конкретный пример

В деле Намата Алиева (см. выше) заявитель жаловался на то, что в избирательном округе, где он баллотировался в качестве кандидата, имел место ряд серьезных нарушений, которые не позволили установить истинное волеизъявление избирателей и, таким образом, нарушили его право баллотироваться в качестве кандидата на свободных выборах. Он утверждал, что национальные власти, включая избирательные комиссии и суды, не рассмотрели должным образом его жалобы.

В жалобах, поданных в окружную избирательную комиссию и ЦИК, заявитель утверждал о различных нарушениях (включая незаконное вмешательство, неправомерное оказание влияния, вброс бюллетеней, преследование наблюдателей, неточности в избирательных списках и расхождения в избирательных протоколах). Он представил в ЦИК оригиналы официальных письменных показаний наблюдателей за выборами вместе с аудиокассетами и другими доказательствами. Окружная избирательная комиссия отклонила жалобу заявителя как необоснованную без дополнительной проработки, а ЦИК вообще не ответила заявителю, а опубликовала окончательный протокол, утверждающий общие результаты выборов по всей стране. Заявитель обратился в апелляционный суд, но тот отклонил его жалобу как необоснованную, постановив, что сделанные им ксерокопии официальных письменных показаний не принимаются в качестве доказательств, поскольку внутреннее (гражданско-процессуальное) законодательство требует представления либо оригиналов, либо нотариально заверенных копий. Еще одна апелляция в Верховный суд также была отклонена. Хотя заявитель пояснил, что оригиналы письменных показаний под присягой находятся в ЦИК, Верховный суд указал, что вообще не располагает информацией о том, что заявитель подавал жалобу в ЦИК.

²⁰⁰См. упомянутое выше дело Намата Алиева, pp.76-93

Суд отметил, что нарушения, о которых заявил заявитель, были серьезными, и что если они подтвердились, то это могло помешать демократическому процессу. Он отметил, что, отклоняя жалобу заявителя, окружная избирательная комиссия, судя по всему, полагалась исключительно на заявления местных избирательных чиновников, (которые, что неудивительно, отрицали какие-либо нарушения) не объясняя при этом, почему их заявления заслуживают больше доверия, чем гораздо более подробные и конкретные доказательства, представленные заявителем. Также не было приведено никаких причин считать заявления заявителя "необоснованными". Что касается жалобы, поданной заявителем непосредственно в ЦИК, то ее, как представляется, просто проигнорировали без объяснения причин. Суд также счел, что национальные суды были излишне формальны. Более того, национальные суды не затребовали у избирательных комиссий оспариваемые протоколы для проведения независимой экспертизы и хранили молчание в отношении этой части жалобы заявителя.

Суд признал, что в связи со сложностью избирательного процесса и связанными с ним временными ограничениями, требующими упорядочения различных связанных с выборами процедур, соответствующие национальные органы власти могут столкнуться с необходимостью рассмотрения связанных с выборами апелляций в сравнительно короткие сроки, чтобы не тормозить избирательный процесс. По тем же практическим причинам государства могут счесть нецелесообразным требовать от этих органов соблюдения ряда достаточно эффективных процессуальных гарантий или принятия весьма подробных решений. Тем не менее, эти соображения не должны использоваться в ущерб эффективности процедуры апелляции, и необходимо обеспечить, чтобы предпринимались реальные усилия для рассмотрения по существу спорных индивидуальных жалоб, касающихся нарушений в ходе выборов, и чтобы принимаемые в этой связи решения были достаточно обоснованными. В данном случае, однако, поведение избирательных комиссий и судов, а также принятые ими решения свидетельствуют об отсутствии реального стремления защитить право заявителя выставлять свою кандидатуру на выборах.

г) Недопущение чрезмерного формализма

Опираясь на Свод рекомендуемых норм при проведении выборов Венецианской комиссии Суд постановил, что рассмотрение связанных с выборами апелляций не должно быть излишне формальным, особенно в части приемлемости апелляций²⁰¹.

Конкретный пример

В деле Намата Алиева (см. выше) национальные суды руководствовались исключительно формальными соображениями, чтобы избежать изучения жалоб заявителя по существу, указав, что заявитель не представил должным образом заверенные копии соответствующих письменных показаний наблюдателей и что он не приложил к своей кассационной жалобе документальное подтверждение того, что он действительно обращался в ЦИК.

Суд отметил, что в его задачу не входила оценка того, насколько правомерно с точки зрения внутреннего законодательства столь строгое применение национальными судами гражданско-процессуальных норм о допустимости использования письменных доказательств по делу, в результате которого возникли вопросы, связанные с выборами, которые обычно относятся к сфере публичного права. Однако с учетом обстоятельств данного дела Суд пришел к выводу о том, что в свете Конвенции столь жесткий и излишне формальный подход не оправдан.

²⁰¹ См. упоминаемое выше дело Намата Алиева, пп. 86-93.

h) Предотвращение неоправданных задержек

Своевременная регистрация кандидатов имеет решающее значение для того, чтобы они стали известны избирателям и могли донести до них свои политические идеи в период избирательной кампании в целях получения голосов и избрания. Свободный выбор электората зависит, в частности, от наличия информации обо всех правомочных кандидатах и ее своевременного получения, с тем чтобы сформировать свое мнение и выразить его в день выборов. Соответственно, значительные задержки в урегулировании споров, касающихся регистрации кандидатов, могут серьезно подорвать их избирательную кампанию и даже ограничить их индивидуальные избирательные права до такой степени, что это существенно снизит их эффективность²⁰².

Конкретный пример

В деле *"Абдалов и другие против Азербайджана"* (*Abdalov and Others v. Azerbaijan*), (№№ 28508/11, 37602/11 и 43776/11, 11 июля 2019 года) заявители жаловались на то, что из-за произвольно принятых решений изначально отказать им в регистрации в качестве кандидатов, и последующих задержек с регистрацией после ряда апелляций, они не смогли принять участие в парламентских выборах на равных условиях с другими кандидатами, так как у них осталось слишком мало времени для проведения своих избирательных кампаний. У первого заявителя был только один полный день для предвыборной агитации, у второго кандидата - только три полных дня, а у третьего кандидата практически не осталось времени для предвыборной кампании.

Внутреннее законодательство предусматривает максимальный трехдневный срок для рассмотрения предвыборных жалоб и максимальный трехдневный срок для рассмотрения жалоб избирательными комиссиями и судами. На уровне избирательных комиссий этот трехдневный срок рассмотрения может быть продлен на неопределенное время. При трехуровневом обжаловании решения избирательной комиссии рассмотрение апелляций по делам об отказе в регистрации кандидатов теоретически может занять до восемнадцати дней (а иногда и больше). Поскольку решение об отказе в регистрации может быть вынесено уже накануне официального начала избирательной кампании, рассмотрение жалоб на такое решение может состояться и после начала периода избирательной кампании, как это было в случае с заявителями. Таким образом, в рамках данной системы возможно частичное наложение периода рассмотрения жалоб на отказ в регистрации на период избирательной кампании (составляющий 22 дня). Следовательно, учитывая возможность наложения сроков, отведенных для этих этапов избирательного процесса и сокращение предвыборной кампании, было чрезвычайно важно своевременно провести процедуру рассмотрения апелляций, чтобы в случае успеха у заявителя было достаточно времени до дня голосования для проведения предвыборной агитации.

Суд отметил, что судебное разбирательство было сопряжено с рядом задержек, вызванных действиями избирательных комиссий и судов, которые в ряде случаев выносили свои соответствующие решения с опозданием, иногда даже с нарушением установленного законом трехдневного срока. Задержки с регистрацией заявителей не были незначительными. Заявители были зарегистрированы так поздно и так близко к дню выборов, что у них не было достаточно времени для проведения эффективной избирательной кампании. Задержки с регистрацией стали следствием отсутствия гарантий от произвола при регистрации кандидатов и задержек при рассмотрении их апелляций избирательными органами и судами. В этих условиях индивидуальные

²⁰² См. дело *"Абдалов и другие против Азербайджана"* (*Abdalov and Others v. Azerbaijan*), №№ 28508/11, 37602/11 и 43776/11, пп. 89-104, 11 июля 2019 года.

избирательные права заявителей были урезаны настолько, что это существенно снизило их эффективность.

i) Обеспокоенность по поводу целостности избирательного процесса

При выполнении своих обязанностей избирательные органы и суды должны стремиться обеспечить целостность избирательного процесса²⁰³.

Конкретный пример

В деле "*Керимова против Азербайджана*" (*Kerimova v. Azerbaijan*), № 20799/06, п. 53, 30 сентября 2010 года. заявитель, которая в качестве оппозиционного кандидата участвовала в парламентских выборах в ноябре 2005 года, жаловалась на произвольное признание недействительными результатов выборов в ее избирательном округе и на неэффективность судебного контроля.

Она получила наибольшее число голосов в своем избирательном округе, набрав 5 566 голосов по сравнению с 3 922 голосами, поданными за кандидата от правящей политической партии, который занял второе место. После официального подведения итогов на следующий день она фигурировала в избирательном протоколе в качестве "избранного кандидата". 8 ноября 2005 года ЦИК признала недействительными результаты выборов в избирательном округе кандидата после того, как выяснилось, что протоколы были подделаны с целью сделать невозможным определение волеизъявления избирателей. Заявитель подала апелляцию, утверждая, что изменения в протоколах фактически уменьшили число голосов, поданных за нее, и увеличили число голосов, поданных за кандидата, следовавшего сразу за ней, и что, несмотря на изменения, она остается победительницей. Ее апелляции не увенчались успехом. При этом два чиновника, занимавшиеся выборами, были осуждены за фальсификацию результатов выборов в избирательном округе кандидата в пользу других кандидатов.

Суд отметил, что, даже несмотря на то, что нарушения были допущены в попытке зависить количество голосов противников заявителя, результаты выборов все равно показали, что заявитель явно победила. Тем не менее, в своем решении признать результаты выборов недействительными, избирательные органы не дали никаких объяснений, почему предполагаемые нарушения повлияли на результаты выборов. Они также не рассмотрели возможность пересчета голосов после того, как были установлены нарушения. Кроме того, Избирательный кодекс запрещает признавать результаты выборов недействительными на каком бы то ни было уровне на основании обнаружения нарушений, допущенных в интересах кандидатов, проигравших выборы. Однако ни избирательные органы, ни национальные суды не пытались определить, в чью пользу сработали предполагаемые нарушения. Несмотря на то, что заявитель неоднократно поднимала эти вопросы в своих апелляциях, национальные суды не рассмотрели их должным образом. Они также не рассмотрели никаких первичных доказательств. Поэтому рассмотрение апелляции заявителя было неэффективным.

В результате неадекватный подход властей привел к тому, что два чиновника, занимавшиеся выборами, собственноручно саботировали избирательный процесс по всему избирательному округу, злоупотребив своим положением для того, чтобы внести изменения в несколько избирательных протоколов. Безосновательно признав результаты выборов недействительными из-за действий этих должностных лиц, национальные власти, по сути, помогли им воспрепятствовать проведению выборов. Следовательно, решение о признании выборов недействительными было необоснованным и представляло собой явное нарушение процедуры, установленной внутренним

²⁰³ См. дело "*Керимова против Азербайджана*" (*Kerimova v. Azerbaijan*), № 20799/06, п. 53, 30 сентября 2010 года.

избирательным законодательством. Это решение произвольно нарушило избирательные права заявителя, лишив ее возможности участвовать в выборах в Парламент. Оно также продемонстрировало отсутствие стремления обеспечить честность и эффективность избирательного процесса, что нельзя считать совместимым с духом права на свободные выборы.

j) Выполнение окончательных судебных решений

Несоблюдение окончательных решений, вынесенных в ответ на апелляции, связанные с выборами, несомненно, подрывает эффективность внутренней системы урегулирования избирательных споров²⁰⁴.

Конкретный пример

В деле "*Петков и другие против Болгарии*" (*Petkov and Others v. Bulgaria*), (№№ 77568/01, 178/02 и 505/02, 11 июня 2009 года) заявители жаловались на то, что избирательные органы не выполнили окончательные решения суда и восстановили их в списке кандидатов на парламентских выборах.

Все три заявителя были зарегистрированы в качестве кандидатов на парламентских выборах, проводившихся 17 июня 2001 года. Примерно за два с половиной месяца до выборов вступило в силу новое законодательство, содержащее положение, позволявшее партиям или коалициям снимать кандидатуры лиц, которые якобы сотрудничали с прежними органами государственной безопасности. Заявители были исключены из списков кандидатов в связи с такими утверждениями всего за десять дней до проведения выборов. Решения об их исключении из списков были впоследствии объявлены Верховным административным судом недействительными. Однако избирательные органы не восстановили их имена в списках, в результате чего они не смогли баллотироваться в парламент.

Суд отметил, что в его задачу не входило принятие решения о том, противоречит ли Конвенции предоставление политическим партиям права снимать своих кандидатов по причине их связей с прежними органами государственной безопасности. Кроме того, он не обязан определять правильность решений Верховного административного суда. Его задача сводится к оценке того, нарушило ли неисполнение избирательными органами окончательных и обязательных для исполнения решений Верховного административного суда их право баллотироваться на выборах.

Причина, по которой избирательные органы не выполнили это решение, заключалась либо в том, что, по их мнению, Верховный административный суд вынес ошибочные решения, либо в том, что, по их мнению, эти решения не стали окончательными. Тем не менее Суд постановил, что в демократическом обществе, соблюдающем принципы верховенства закона, избирательные органы не могут ссылаться на свое несогласие с выводами, фигурирующими в окончательном решении, как на причину его невыполнения. Неисполнение этих решений не только противоречит внутреннему законодательству, но и лишает заявителей процедурных гарантий, которые могут оказаться весьма полезными, и является, по мнению Суда, необоснованным.

Суд принял во внимание трудности, с которыми столкнулись избирательные органы в связи с тем, что два решения Верховного административного суда были вынесены всего за пару дней до выборов. Однако эти трудности во многом были созданы самими властями. Во-первых, новый закон о выборах был принят чуть более чем за два месяца

²⁰⁴ См. дело "*Петков и другие против Болгарии*" (*Petkov and Others v. Bulgaria*), №№ 77568/01, 178/02 и 505/02, п. 63, 11 июня 2009 года.

до выборов, что противоречит рекомендации Совета Европы о стабильности избирательного законодательства. Кроме того, вместо того, чтобы потребовать от политических партий проверки связей с бывшими органами государственной безопасности, прежде чем выдвигать своих кандидатов, партиям было разрешено сделать это позднее. Наконец, конкретный порядок отзыва кандидатур был уточнен лишь за двенадцать дней до проведения выборов. Все это привело к серьезным практическим трудностям и породило правовые проблемы, которые пришлось решать, принимая меры в условиях острой нехватки времени.

Исходя из этого Суд установил нарушение статьи 3 Протокола № 1.