

**Управление систематизации законодательств и анализа судебной
практики Верховного Суда Российской Федерации**

**Обобщение правовых позиций международных
договорных¹ и внедоговорных органов *в сфере защиты
права лица избирать и быть избранным в
законодательные органы государства***

2018 г.

¹ Включая Европейский Суд по правам человека. Далее – также Европейский Суд, Суд.

Оглавление

Общие положения	3
Критерии правомерного вмешательства в право лица избирать и быть избранным	6
Соблюдение критерия законности (правовой определённости) при осуществлении вмешательства в право лица избирать и быть избранным	7
Соблюдение критерия наличия законной (социально-значимой) цели при осуществлении вмешательства в право лица избирать и быть избранным	8
Соблюдение критерия необходимости (пропорциональности) при осуществлении вмешательства в право лица избирать и быть избранным	10
Позитивные обязательства государства по защите права лица избирать и быть избранным.....	16
Процессуальные (процедурные) гарантии защиты права лица избирать и быть избранным.....	17
Соотношение права лица избирать и быть избранным с иными правами и свободами человека.....	23
соотношение с правом на свободу мнений и их свободное выражение .	23
соотношение с правом на свободу собраний и объединений (ассоциаций)	25
соотношение с принципом недискриминации	28

Общие положения

Практика Европейского Суда по правам человека в отношении Российской Федерации²

[П]од термином «законодательный орган» в статье 3 Протокола № 1 к Конвенции [о защите прав человека и основных свобод]³ не обязательно имеется в виду национальный парламент: *данное понятие должно толковаться с учетом конституционной структуры соответствующей страны (пункт 278 постановления от 30 мая 2017 г. по делу Давыдов и другие против Российской Федерации).*⁴

В статье 3 Протокола № 1 к Конвенции [о защите прав человека и основных свобод] закреплен принцип, который является характерной чертой эффективной политической демократии и важным инструментом в системе Конвенции... Данная статья на первый взгляд отличается от других положений Конвенции и её Протоколов, так как она сформулирована с точки зрения обязательств Высоких Договаривающихся Сторон проводить выборы на условиях, обеспечивающих свободное выражение гражданами своего мнения, а не с точки зрения конкретного права и свободы. Тем не менее, Суд установил, что она *гарантирует права личности, включая право избирать и быть избранным (пункт 271 постановления от 30 мая 2017 г. по делу Давыдов и другие против Российской Федерации).*

Статья 3 Протокола № 1 к Конвенции [о защите прав человека и основных свобод] закрепляет основополагающий принцип эффективной политической демократии и, следовательно, имеет первостепенное значение в

² Неофициальный перевод текстов постановлений Европейского Суда по правам человека, принятых по делам в отношении Российской Федерации, получен из Аппарата Уполномоченного Российской Федерации при Европейском Суде по правам - заместителя Министра юстиции Российской Федерации.

³ В силу статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод «Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются проводить с разумной периодичностью свободные выборы путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа при выборе органов законодательной власти».

⁴ « [Д]анный термин охватывает *Фламандский совет* в Бельгии, на основании того, что конституционная реформа возложила на него достаточно полномочий и власти, чтобы он, наряду с *Советом французского сообщества* и *Советом Валлонского региона*, представлял часть «законодательной власти» Бельгии, помимо Палаты представителей и Сената... Аналогичным образом, *региональные и Länder советы* создавались для формирования составляющей части законодательной власти в Италии, Австрии и Германии» (пункт 278 постановления от 30 мая 2017 г. по делу Давыдов и другие против Российской Федерации).

конвенционной системе (пункт 39 постановления от 19 июля 2007 г. по делу Краснов и Скуратов против Российской Федерации).

Демократия, без сомнения, является главной чертой европейского политического режима... Очевидно, что первоначально Преамбула Конвенции [о защите прав человека и основных свобод] устанавливает связь между Конвенцией и Демократией посредством закрепления того факта, что *создание, поддержание и реализация прав и основных свобод человека достигаются, с одной стороны, посредством эффективной политической демократии, а с другой - всеобщим единообразным пониманием и реализацией прав человека...* Преамбула [Конвенции о защите прав человека и основных свобод] закрепляет, что европейские государства имеют общее наследие политических традиций, идеалов, свобод, а также идеи верховенства закона. В этом общем наследии можно обнаружить важнейшие ценности Конвенции... Неоднократно указывалось на то, что *Конвенция создана, чтобы поддерживать и продвигать идеалы и ценности демократического общества* (пункт 47 постановления от 11 января 2007 г. по делу *Российская консервативная партия предпринимателей и другие против Российской Федерации*).

Общие принципы европейского конституционного наследия, которые формируют базу любого истинно демократичного общества, создают основу для права избирать в условиях, *при которых человек может отдать свой голос в условиях равных, свободных, тайных и прямых выборов, проводимых на регулярной основе...* Статья 3 Протокола № 1 к Конвенции [о защите прав человека и основных свобод] предоставляет право на свободные выборы на регулярной основе посредством тайного голосования. Иные принципы также отражаются в прецедентах конвенционных органов (пункт 70 постановления от 11 января 2007 г. по делу *Российская консервативная партия предпринимателей и другие против Российской Федерации*).

Свобода голосования является краеугольным камнем в защите предоставленного статьей 3 Протокола № 1 к Конвенции [о защите прав человека и основных свобод] права. Европейский Суд полагает, так же, как и Комиссия,⁵ что фраза «*свободное выражение мнения людей*» в основном означает, что выборы не должны проводиться под каким-либо давлением, должны проводиться при возможности делать выбор из более чем одного кандидата, при проведении выборов избиратель не должен быть принужден голосовать за какую-либо партию или кандидата... *Другими словами, с точки*

⁵ Европейская комиссия по правам человека, прекратившая свою деятельность в связи с вступлением в силу Протокола № 11 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

*зрения избирателя, свободные выборы состоят из двух аспектов: свободы формировать мнение и свободы его выразить (пункт 71 постановления от 11 января 2007 г. по делу *Российская консервативная партия предпринимателей и другие против Российской Федерации*).*

*Европейский Суд не считает, что предположительно нарушенное намерение голосовать может само по себе являться основанием для «доказуемой» жалобы на нарушение права голосовать. Во первых, Европейский Суд отмечает очевидную проблему представления достаточных доказательств для демонстрации природы и серьезности такого намерения. Намерение проголосовать за определенную партию, по существу, представляет собой мысль, ограниченную *forum internum*⁶ конкретного человека. Его существование не может быть доказано или опровергнуто, пока оно не проявится в акте голосования или при подаче пустого или испорченного бюллетеня ... Более того, предпочтения избирателя не постоянны, а могут меняться с течением времени под влиянием политических событий или предвыборной кампании. Внезапные и стремительные изменения в намерениях избирателя - это устоявшийся политический и социальный феномен. (пункт 76 постановления от 11 января 2007 г. по делу *Российская консервативная партия предпринимателей и другие против Российской Федерации*).*

*[П]раво избирать не может толковаться как устанавливающее гарантию того, что каждый избиратель получит возможность найти в бюллетене для голосования того кандидата или партию, за которую он намерен голосовать. Однако свободное выражение мнения человека является неполным без участия множества политических партий, представляющих различные стороны и мнения среди населения страны (пункт 79 постановления от 11 января 2007 г. по делу *Российская консервативная партия предпринимателей и другие против Российской Федерации*).*

*[К]ак бы ни была важна (пропаганда политической партии), (она) не является единственным фактором, влияющим на выбор потенциальных избирателей. На их выбор также влияют иные факторы (...), так что очень сложно, если не невозможно, установить причинную связь между «чрезмерной» политической рекламой и количеством голосов, полученных соответствующей партией или кандидатом (пункт 118 постановления от 19 июня 2012 г. по делу *Коммунистическая партия России и другие против Российской Федерации*).*

[П]раво участвовать в выборах и аналогичные права в избирательной сфере

⁶ Внутренний мир.

являются политическими, а не «гражданскими» в значении пункта 1 статьи 6 Конвенции [о защите прав человека и основных свобод] (пункт 143 постановления от 19 июня 2012 г. по делу Коммунистическая партия России и другие против Российской Федерации).

Критерии правомерного вмешательства в право лица избирать и быть избранным

Практика Европейского Суда по правам человека в отношении Российской Федерации

[Права избирать и быть избранным] не являются абсолютными. В данном случае *имеют место быть «подразумеваемые ограничения»*, и Договаривающимся государствам предоставляется свобода действий в этом вопросе... В то время как Договаривающиеся государства пользуются свободой действий в установлении условий в отношении праве голосовать и баллотироваться на выборах, Суду, в качестве последней инстанции, надлежит определить, были ли соблюдены требования статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции [о защите прав человека и основных свобод]; он должен удостовериться в том, что *эти условия не ограничивают рассматриваемые права до такой степени, что искажают их суть и лишают эти права их эффективности; что они преследуют законную цель; и что используемые средства являются соразмерными и не являются произвольными* (пункт 272 постановления от 30 мая 2017 г. по делу *Давыдов и другие против Российской Федерации*).

Хотя... свобода усмотрения⁷ является широкой, она, разумеется, не является безграничной: правила, регулирующие избирательную систему, «не должны исключать участие определенных лиц или групп лиц в политической жизни страны и, в частности, в выборе законодательных органов, то есть лишать права, гарантированного как Конвенцией [о защите прав человека и основных свобод], так и конституциями всех государств-участников»... Европейский Суд обязан в последней инстанции определить, были ли соблюдены требования статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции. Он должен убедиться в том, что примененные ограничения не подрывают свободное волеизъявление народа (пункт 110 постановления от 19 июня 2012 г. по делу *Коммунистическая партия России и другие против Российской Федерации*).

Государства охотно пользуются свободой вводить в их конституции правила, регламентирующие статус парламентариев, включая основания для их

⁷ При регулировании внутригосударственных отношений по реализации права быть избранным (пассивное избирательное право).

дисквалификации. Хотя эти критерии обусловлены общим интересом: с одной стороны, обеспечить независимость членов парламента, а с другой - свободу выбора избирателей, они различаются в зависимости от особенностей исторических и политических факторов, присущих тому или иному государству. *Количество ситуаций, предусматриваемых в конституциях и избирательном законодательстве государств - членов Совета Европы, демонстрирует разнообразие возможных действий в таких случаях.* Однако ни один из этих критериев не должен пользоваться приоритетом перед другими, если он гарантирует выражение воли гражданами посредством свободных, честных и регулярных выборов (пункт 49 постановления от 11 января 2007 г. по делу *Российская консервативная партия предпринимателей и другие против Российской Федерации*).

[С] точки зрения Конвенции [о защите прав человека и основных свобод] проблема может возникать, если национальное избирательное законодательство имеет тенденцию к лишению региональных партий представительства в парламенте... Таким образом, *важно, чтобы допускалось существование региональных партий и их участие в выборах, по крайней мере, на региональном уровне* (пункт 124 постановления от 12 апреля 2011 г. по делу *Республиканская партия России против Российской Федерации*).

Соблюдение критерия законности (правовой определённости) при осуществлении вмешательства в право лица избирать и быть избранным

*Практика Европейского Суда по правам человека
в отношении Российской Федерации*

[Г]осударства как таковые вправе дополнять и изменять свое избирательное законодательство при условии, что они остаются в рамках своей свободы усмотрения, предусмотренной статьей 3 Протокола № 1 к Конвенции [о защите прав человека и основных свобод] (пункт 135 постановления от 19 июня 2012 г. по делу *Коммунистическая партия России и другие против Российской Федерации*).

[С]татья 3 Протокола № 1 к Конвенции [о защите прав человека и основных свобод] не рассматривается как избирательный кодекс, призванный регулировать все аспекты избирательного процесса. Имеется ряд способов организации и управления избирательными системами и множество различий, в частности, в историческом развитии, культурных особенностях и политическом мышлении в Европе, из которых каждое государство-участник должно вывести свое собственное политическое

видение ... Государства «пользуются значительной свободой усмотрения для установления правил в рамках своего конституционного порядка, регулирующих парламентские выборы и состав парламента, и... относимые критерии могут отличаться в зависимости от исторических и политических факторов, присущих каждому государству» (пункт 108 постановления от 19 июня 2012 г. по делу *Коммунистическая партия России и другие против Российской Федерации*).

Европейский Суд ссылается на Свод рекомендуемых норм Венецианской комиссии⁸, в котором содержится предостережение о том, что частое изменение избирательного законодательства может восприниматься - обоснованно или необоснованно - как попытка манипуляции избирательными законами в пользу правящей партии (пункт 116 постановления от 12 апреля 2011 г. по делу *Республиканская партия России против Российской Федерации*).

Соблюдение критерия наличия законной (социально-значимой) цели при осуществлении вмешательства в право лица избирать и быть избранным

*Практика Европейского Суда по правам человека
в отношении Российской Федерации*

[К]аждое государство имеет законный интерес в обеспечении нормального функционирования своей системы органов власти. Это тем более применимо к государственному законодательному органу, который наделен законодательной властью и играет основополагающую роль в демократическом государстве... Европейский Суд полагает, что требование предоставлять информацию о работе кандидата и его членства в политической партии служит для того, чтобы предоставить избирателям возможность сделать обоснованный выбор с учетом профессионального и политического прошлого кандидата на выборную должность. Введение такого требования не является произвольным или необоснованным. Также бесспорно является законным просить кандидатов на выборную должность, чтобы предоставляемая ими информация максимально соответствовала

⁸ См. Пояснительный доклад к Руководящим принципам относительно выборов. Принят Европейской комиссией за демократию через право («Венецианской комиссией») на 52-й пленарной сессии, Венеция, 18-19 октября 2002 года (п. 68).

действительности, чтобы избиратели не вводились в заблуждение ложными заявлениями. Следовательно, Европейский Суд приходит к выводу, что *предъявляемое к кандидату в члены государственного законодательного органа требование предоставить соответствующую действительности информацию о своей занятости и принадлежности к политической партии является... законной целью по смыслу статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции [о защите прав человека и основных свобод]* (пункт 44 постановления от 19 июля 2007 г. по делу *Краснов и Скуратов против Российской Федерации*).

[П]олитический плюрализм может рассматриваться как «настоятельная общественная потребность», оправдывающая определенные формы вмешательства в свободу выражения мнения... В то же время Европейский Суд неоднократно предостерегал против предварительных ограничений свободы слова... и подчеркивал, что в области политических дебатов допустимы широкие границы критики... Вопрос заключается в том, какой вид вмешательства в журналистскую свободу был бы приемлем в данных обстоятельствах, чтобы защитить права заявителей на основании статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции [о защите прав человека и основных свобод] (пункт 127 постановления от 19 июня 2012 г. по делу *Коммунистическая партия России и другие против Российской Федерации*).

*Практика Европейского Суда по правам человека
в отношении третьих государств⁹*

[З]аинтересованность каждого государства в обеспечении нормального функционирования своей собственной институциональной системы является бесспорно законной. Это тем более применимо к национальному парламенту, который наделен законодательной властью и играет первостепенную роль в демократическом государстве. Аналогичным образом, Суд не обязан занимать какую-либо позицию в отношении выбора рабочего языка национального парламента, учитывая... принцип уважения национальных особенностей. Это выбор, который определяется специфическими для каждой страны историческими и политическими обстоятельствами, в принципе является таким, что его вправе сделать только государство (пункт 34 постановления от 9 апреля 2002 г. по делу *Подколзина против Латвии*).

⁹ По делам в отношении третьих государств использовались тексты постановлений на русском языке, размещенные на официальном сайте Европейского Суда в поисковой системе HUDOC, а также в справочной правовой системе «КонсультантПлюс».

Соблюдение критерия необходимости (пропорциональности) при осуществлении вмешательства в право лица избирать и быть избранным

Практика Европейского Суда по правам человека в отношении Российской Федерации

[Д]ля оценки¹⁰ важно наличие разумного пропорционального соотношения между примененными властями государства-ответчика мерами и поставленной законной целью (пункт 65 постановления от 19 июля 2007 г. по делу *Краснов и Скуратов против Российской Федерации*).

[Е]сли власти вводят значительные ограничения прав политических партий, особенно если такие изменения оказывают негативное воздействие на оппозицию, необходимость представления государством-ответчиком доказательств, демонстрирующих обоснованность изменений, становится более настоятельной (пункт 118 постановления от 12 апреля 2011 г. по делу *Республиканская партия России против Российской Федерации*).

[Т]ребование к минимальной численности членов партии будет оправданным лишь при условии, что оно допускает беспрепятственное учреждение и функционирование множества политических партий, представляющих интересы различных слоев населения. Важно обеспечить доступ на политическую арену различных партий на условиях, позволяющих им представлять своих избирателей, привлекать внимание к их нуждам и защищать их интересы (пункт 119 постановления от 12 апреля 2011 г. по делу *Республиканская партия России против Российской Федерации*).

Исходя из [прецедентной практики] конвенционных органов, требование уплатить избирательный залог и положения, ставящие возмещение залога и/или расходов на предвыборную кампанию в зависимость от того, набрала ли партия определенный процент голосов, способствуют поддержке достаточно представительных направлений мышления, и они являются обоснованными и соразмерными по смыслу статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции [о защите прав человека и основных свобод], учитывая широкую свободу усмотрения, предоставленную договаривающимся государствам в этом отношении (пункт 94 постановления от 11 января 2007 г. по делу *Российская консервативная партия предпринимателей и другие против Российской Федерации*).

¹⁰ Насколько вмешательство в право лица избираться и быть избранным являлось необходимым.

Право участвовать в выборах в качестве кандидата, гарантированное статьей 3 Протокола № 1 к Конвенции [о защите прав человека и основных свобод] и содержащееся в концепции истинно демократического режима, будет иллюзорным, если человека можно в любой момент произвольно лишить этого права. Следовательно, хотя государства действительно располагают широкой свободой усмотрения при установлении - абстрактно - условий для участия кандидата в выборах, *принцип эффективности права требует, чтобы вывод о несоблюдении кандидатом на выборы указанных условий отвечал ряду критериев, выработанных для предотвращения вынесения произвольных решений* (пункт 42 постановления от 19 июля 2007 г. по делу *Краснов и Скуратов против Российской Федерации*).

В контексте «пассивного» аспекта прав, гарантированных статьей 3 Протокола № 1 к Конвенции [о защите прав человека и основных свобод], Европейский Суд подчеркивал, что ему следует быть «даже более осторожным при оценке ограничений в этом контексте, чем когда он должен исследовать ограничения права избирать, то есть так называемый *активный элемент прав, предусмотренных статьей 3 Протокола № 1 к Конвенции*» (пункт 109 постановления от 19 июня 2012 г. по делу *Коммунистическая партия России и другие против Российской Федерации*).

*Практика Европейского Суда по правам человека
в отношении третьих государств*

[С]убъективное право избирать и быть избранным является подразумеваемым правом по статье 3 Протокола № 1 [к Конвенции о защите прав человека и основных свобод]. Хотя оно имеет важное значение, оно не абсолютно. Поскольку статья 3 признает его, не упоминая в прямо выраженной форме и не давая, тем более, никаких определений, то существуют возможности для «подразумеваемых ограничений». В своих внутренних законодательствах Высокие Договаривающиеся Стороны обуславливают право избирать и быть избранным определенными требованиями, что, в принципе, не запрещено статьей 3. В этой области у них существует значительная свобода усмотрения, но Суд вправе, как последняя инстанция, определять, были ли соблюдены требования Протокола № 1; он должен убедиться, что эти требования не ограничивают рассматриваемое право в такой степени, что затрагивают саму его сущность и лишают эффективности; что они установлены для достижения законной цели; и что примененные средства являются соразмерными... Государства-члены располагают, в частности, широкими возможностями при установлении конституционных норм о правовом статусе членов парламента, в том числе критериев для отказа в праве стать депутатом. Эти критерии, хотя и имеют общий источник – необходимость

обеспечения и независимости избранных депутатов и свободы волеизъявления избирателей, варьируются в соответствии со специфическими для каждой страны историческими и политическими факторами. Множественность вариантов, предусмотренных конституциями и законодательством о выборах многочисленных государств-членов Совета Европы, демонстрирует большое разнообразие возможных подходов в этой области. В целях применения статьи 3 *любое законодательство о выборах должно оцениваться в свете политической эволюции соответствующей страны, поскольку особенности, которые могут быть неприемлемыми в контексте одной системы, могут быть оправданны в контексте другой*. Однако свобода усмотрения государства в этом отношении ограничена обязательством соблюдать основополагающий принцип статьи 3, а именно «свободное волеизъявление народа при выборе органов законодательной власти» (пункт 33 постановления от 9 апреля 2002 г. по делу *Подколзина против Латвии*).¹¹

Европейский Суд ссылается... на свою правоприменительную практику, приведенную в... [п]остановлении Большой Палаты Европейского Суда по делу «*Херст против Соединенного Королевства (№ 2)*»...:

«57. Европейский Суд установил, что [статья 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод] гарантирует права личности, включая право избирать и быть избранным ...

58. *Права... гарантированные статьей 3 Протокола № 1 к Конвенции, чрезвычайно важны для установления и поддержания основ эффективной и значимой демократии, регулируемой принципом верховенства права...*

59. *Избирательное право не является привилегией. В XXI веке существующая в демократическом государстве презумпция должна строиться в пользу включения... Всеобщее избирательное право стало основным принципом...*

60. Тем не менее *права, гарантированные статьей 3 Протокола № 1 к Конвенции, не являются абсолютными. Существуют подразумеваемые ограничения, и Высоким Договаривающимся Сторонам должна быть предоставлена свобода действий в этом вопросе.*

61. ...Европейский суд повторно подтверждает, что *свобода действий в данной области достаточно широка.*

62. Однако Европейскому Суду как высшей инстанции надлежит определить, были ли соблюдены требования статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции. Он

¹¹ Режим доступа: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-94339>

Заявительница в своей жалобе указала, что исключение ее из списка кандидатов из-за недостаточного знания латышского языка нарушило ее право быть выдвинутой кандидатом на парламентских выборах, гарантированное статьей 3 Протокола № 1 к Конвенции.

должен удостовериться в том, что эти условия не ограничивают рассматриваемые права до такой степени, что нарушают их реальное содержание и лишают их эффективности, что они преследуют законную цель и что используемые средства являются соразмерными... В частности, *такие ограничения не должны препятствовать свободному волеизъявлению народа при избрании законодательной власти, то есть они должны отражать, а не препятствовать заботе о поддержании целостности и эффективности процедуры выборов, направленной на определение воли народа посредством всеобщего избирательного права.* Например, *установление возрастного ценза* можно рассматривать как гарантию зрелости лиц, участвующих в выборах, или, в некоторых обстоятельствах, правомочно установить такие критерии, как, например, место постоянного проживания, чтобы установить лиц, имеющих достаточно постоянные или тесные связи с соответствующим государством... Любое отклонение от принципа всеобщего избирательного права может подорвать демократическую действительность законодательной власти, избранной этим способом, а также эффективность тех законов, которые власти принимают. Следовательно, исключение каких-либо категорий или групп населения страны должно соответствовать целям статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции...» (пункт 36 постановления от 20 мая 2010 г. по делу *Алайош Киши против Венгрии*).¹²

Европейский Суд признает, что это¹³ относится к области, в которой, как правило, *широкие пределы свободы усмотрения должны быть предоставлены внутригосударственным законодательным органам при определении того, может ли ограничение права голоса быть оправданным в современных условиях, и если да, то как соблюсти справедливый баланс.* В частности, законодательному органу необходимо решить, каким образом необходимо адаптировать процедуру для оценки пригодности участия в голосовании лиц с ограниченными умственными возможностями (пункт 41 постановления от 20 мая 2010 г. по делу *Алайош Киши против Венгрии*).

¹² Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

По делу рассматривалась жалоба заявителя на автоматическое лишение права участия в голосовании вследствие введения в отношении него частичной опеки. Допущено нарушение требований статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Европейский Суд пришел к выводу о том, что *неизбирательное лишение лица права участвовать в голосовании без индивидуальной судебной оценки, основываясь исключительно на ограниченных умственных возможностях лица, требующих частичной опеки, не может считаться совместимым с законными основаниями для ограничения права участвовать в голосовании.*

¹³ Власти государства-ответчика утверждали, ссылаясь на пределы свободы усмотрения, что для законодателя вполне допустимо устанавливать правила, обеспечивающие, чтобы в общественных делах принимали участие только те, кто способен оценить последствия своих решений, принимающие осознанные и продуманные решения (пункт 40 постановления от 20 мая 2010 г. по делу *Алайош Киши против Венгрии*).

*Европейский Суд не может согласиться, что абсолютное лишение права участия в голосовании лиц, находящихся под частичной опекой, независимо от его или ее фактических способностей, находится в пределах свободы усмотрения. Таким образом, Европейский Суд повторяет, что, хотя свобода усмотрения государства является широкой, она не может быть неограниченной... Кроме того, если ограничение в основных правах применяется к особо уязвимой части общества, которая подвергалась существенной дискриминации в прошлом, как, например, лица с ограниченными умственными возможностями, то свобода усмотрения государства становится в значительной степени уже, и для применения рассматриваемого ограничения должны существовать очень веские причины... Причина подобного подхода, который ставит под сомнение некоторые классификации *per se*¹⁴, заключается в том, что в отношении таких групп исторически сложилось предубеждение с многолетними последствиями, приводящими к их социальной изоляции. Это предубеждение может повлечь законодательное формирование стереотипа, который запрещает индивидуальный подход для оценки их способностей и потребностей (пункт 42 постановления от 20 мая 2010 г. по делу *Алайош Киши против Венгрии*).*

*[О]тношение к людям с ограниченными интеллектуальными и умственными возможностями как к отдельному классу является сомнительной классификацией, и сокращение их прав должно подвергаться тщательной проверке. Данный подход отражен в международно-правовых документах (пункт 44 постановления от 20 мая 2010 г. по делу *Алайош Киши против Венгрии*).*

Практика Комитета по правам инвалидов¹⁵

Комитет напоминает, что *статья 29 Конвенции [о правах инвалидов] требует от государств-участников обеспечивать, чтобы инвалиды могли эффективно и всесторонне участвовать в политической и общественной жизни наравне с другими, в том числе обеспечивать их право голосовать. Статья 29 не предусматривает никаких разумных ограничений или исключения какой-либо группы инвалидов. По этой причине лишение права*

¹⁴ Само по себе (лат.).

¹⁵ Переведенные на русский язык тексты решений и иных документов договорных и внедоговорных органов, действующих в рамках Организации Объединенных Наций, включая Совет ООН по правам человека, выдержки из которых приведены в настоящем Обобщении, размещены в соответствующем разделе официального сайта Организации Объединенных Наций:

<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx>

голосовать на основе предполагаемого или фактического психо-социального или умственного расстройства, включая ограничение в результате индивидуальной оценки, представляет собой дискриминацию по признаку инвалидности по смыслу статьи 2 Конвенции. Комитет ссылается на свои заключительные замечания по Тунису, в которых он рекомендовал «незамедлительно принять законодательные меры для обеспечения инвалидам, включая находящихся в настоящее время под опекой или попечительством лиц, возможности осуществлять свое право голосовать и участвовать в общественной жизни на равной основе с другими» (курсив добавлен)¹⁶. Комитет далее ссылается на свои заключительные замечания по Испании, в которых он выразил аналогичную обеспокоенность по поводу того факта, что право голосовать лиц, страдающих умственными или психо-социальными расстройствами, может ограничиваться в случае лишения этого лица правоспособности или помещения его в лечебное учреждение закрытого типа¹⁷ (пункт 9.4 Соображений Комитета по правам инвалидов от 9 сентября 2013 г. по делу *Жольт Булдош, Яношн Ильдико Маркуш, Виктория Мартон, Шандор Месарош, Гергели Полк и Янош Сабо против Венгрии*).

[С]огласно пункту 2 статьи 12 Конвенции [о правах инвалидов], государства-участники обязаны признавать, что *инвалиды обладают правоспособностью «наравне с другими во всех аспектах жизни», в том числе в политической жизни, которая включает в себя право голосовать.* Согласно пункту 3 статьи 12 Конвенции государства-участники несут позитивную обязанность принимать необходимые меры для обеспечения инвалидам фактической реализации своей правоспособности (пункт 9.5 Соображений Комитета по правам инвалидов от 9 сентября 2013 г. по делу *Жольт Булдош, Яношн Ильдико Маркуш, Виктория Мартон, Шандор Месарош, Гергели Полк и Янош Сабо против Венгрии*).

[С]огласно статье 29 Конвенции [о правах инвалидов] государство-участник должно изменять свои процедуры с тем, чтобы они были *«подходящими, доступными и легкими для понимания и использования», и, когда это необходимо, оказывать инвалидам по их просьбе помощь при голосовании.* Именно таким образом государство-участник обеспечит лиц, страдающих умственной отсталостью, возможностью компетентно проголосовать наравне с другими в условиях сохранения тайны голосования (пункт 9.6 Соображений Комитета по правам инвалидов от 9 сентября 2013 г. по делу *Жольт Булдош, Яношн Ильдико Маркуш,*

¹⁶ CRPD/C/TUN/CO/1, пункт 35.

¹⁷ CRPD/C/ESP/CO/1, пункт 47.

Виктория Мартон, Шандор Месарош, Гергели Полк и Янош Сабо против Венгрии).

Позитивные обязательства государства по защите права лица избирать и быть избранным

*Практика Европейского Суда по правам человека
в отношении Российской Федерации*

«В контексте статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции [о защите прав человека и основных свобод] *первостепенное значение имеет не обязательство воздержания или невмешательства, как в случае большинства гражданских и политических прав, а обязательство по принятию государством позитивных мер по «проведению демократических выборов»...* При рассмотрении этого вопроса Европейский Суд будет учитывать, что «государства пользуются широкой свободой усмотрения в области избирательного законодательства» ..., что особенно необходимо, если дело касается объема позитивных обязательств государства, и что государство обязано принимать лишь те меры, которые являются «разумно доступными» (пункт 123 постановления от 19 июня 2012 г. по делу *Коммунистическая партия России и другие против Российской Федерации*).

[Н]е может быть демократии без плюрализма..., которого невозможно добиться без принятия определенных позитивных мер. В области аудиовизуального вещания Европейский Суд постановил, что если государство «решает создать общественную вещательную систему... законодательство страны и практика должны гарантировать, что система предусматривает плюралистическое обслуживание»... *В контексте выборов обязанность государства принимать позитивные меры для обеспечения плюрализма мнений также признается Европейским Судом* (пункт 125 постановления от 19 июня 2012 г. по делу *Коммунистическая партия России и другие против Российской Федерации*).

Европейский Суд пришел к выводу,¹⁸ что *государство обязано принимать позитивные меры для организации выборов «на условиях, которые обеспечат свободное волеизъявление народа при выборе органов законодательной власти»* (пункт 107 постановления от 19 июня 2012 г. по делу *Коммунистическая партия России и другие против Российской Федерации*).

¹⁸ По делу *Юмак и Саадак против Турции*.

*Говоря о свободе избирателей формировать мнение, Европейский Суд отмечает, что органы Совета Европы закрепили эту свободу через обязанность государства соблюдать нейтралитет, особенно в отношении использования средств массовой информации, наглядной агитации, права на демонстрации и права создавать партии, а также в вопросах, связанных с финансированием партий и кандидатов (пункт 72 постановления от 11 января 2007 г. по делу *Российская консервативная партия предпринимателей и другие против Российской Федерации*).*

Процессуальные (процедурные) гарантии защиты права лица избирать и быть избранным

Практика Европейского Суда по правам человека в отношении Российской Федерации

*[В] соответствии с... толкованием [Европейского Суда] статья 3 Протокола № 1 к Конвенции [о защите прав человека и основных свобод] содержит определенные позитивные обязательства процессуального характера, в частности, требует наличия «национальной системы эффективного рассмотрения индивидуальных обращений и жалоб по вопросам, касающимся избирательных прав» (пункт 124 постановления от 19 июня 2012 г. по делу *Коммунистическая партия России и другие против Российской Федерации*).*

*[О]бъект и цель Конвенции [о защите прав человека и основных свобод], которая является инструментом защиты прав человека, требуют такого толкования и применения, которые гарантировали бы не их теоретичность и мнимость, а практический и эффективный характер... Несмотря на то, что данный принцип был первоначально заявлен в связи с условиями права баллотироваться на выборах, требуя предотвращения самоуправства, он в равной степени актуален в ситуациях, когда эффективность личных избирательных прав находится под угрозой (пункт 273 постановления от 30 мая 2017 г. по делу *Давыдов и другие против Российской Федерации*).*

[С]уществование внутригосударственной системы для эффективного рассмотрения индивидуальных жалоб и апелляционных жалоб в вопросах, касающихся избирательных прав, является одной из основных гарантий свободных и честных выборов. Такая система обеспечивает эффективное осуществление индивидуального права участвовать в голосовании и баллотироваться на выборах, поддерживает общее доверие к государственному управлению избирательным процессом и представляет собой важный инструмент в распоряжении Государства, способствующий

осуществлению его позитивной обязанности по проведению демократических выборов, в соответствии со статьей 3 Протокола № 1 к Конвенции [о защите прав человека и основных свобод]. Действительно, торжественное обязательство Государства, содержащееся в статье 3 Протокола № 1 к Конвенции, и личные права, гарантируемые данным положением, были бы мнимыми, если, в ходе избирательного процесса, конкретные случаи, свидетельствующие о неспособности обеспечить демократические выборы, не могли быть оспорены лицами в компетентных внутренних органах, имеющих возможность эффективно решить данный вопрос (пункт 274 постановления от 30 мая 2017 г. по делу *Давыдов и другие против Российской Федерации*).

[Д]ля органов, занимающихся вопросами административного обеспечения выборов, важно обеспечить прозрачность работы, беспристрастность, независимость от политических манипуляций... и достаточную обоснованность их решений (пункт 275 постановления от 30 мая 2017 г. по делу *Давыдов и другие против Российской Федерации*).

Что касается фактов спора, *статья 3 Протокола № 1 к Конвенции [о защите прав человека и основных свобод] не требует от Суда подтвердить, является ли каждый заявленный случай нарушением национального избирательного права...* Суд не имеет права брать на себя функцию по установлению фактов, предпринимая попытки установить, произошли ли все или некоторые из предполагаемых нарушений, и, в таком случае, относятся ли они к нарушениям, способным препятствовать свободному выражению воли людей. Благодаря субсидиарному характеру его функций, Суд должен с осторожностью принимать на себя роль суда первой инстанции по установлению фактов, в тех случаях, когда это не представляется неизбежным в условиях конкретного дела. Тем не менее, его задача состоит в том, чтобы удостовериться, с общей точки зрения, что государство-ответчик выполнило свое обязательство провести свободные и честные выборы и обеспечило эффективную реализацию личных избирательных прав граждан (пункт 276 постановления от 30 мая 2017 г. по делу *Давыдов и другие против Российской Федерации*).

Суд считает, что *дела, в которых предполагается, что нарушение внутригосударственных правовых норм подвергло серьезной угрозе законность выборов в целом, статья 3 Протокола № 1 к Конвенции [о защите прав человека и основных свобод] требует от него определить, произошло ли данное нарушение и препятствовало ли оно проведению свободных и честных выборов.* При этом Суд может учитывать, проводилась ли оценка в этой области национальными судами; если да, то Суд может пересмотреть, было ли решение национальных судов произвольным (пункт

277 постановления от 30 мая 2017 г. по делу *Давыдов и другие против Российской Федерации*).

Кодекс Венецианской комиссии¹⁹ уделяет значительное внимание процессу подсчета, передачи и суммирования результатов, настаивая на том, что данный процесс должен быть прозрачным и открытым, а также, что наблюдатели и представители кандидатов должны иметь возможность присутствовать при нем и получить доступ к результатам (см. пункт 3.2 Кодекса Венецианской комиссии....). В том же ключе, Пояснительный доклад к Кодексу содержит некоторые дополнительные рекомендации, применимые к процессу подсчета результатов и их передаче вышестоящим органами (см. Пояснительный доклад²⁰, подпункты 3.2.2.4. *Подсчет голосов* и 3.2.2.5. *Передача результатов*...). В Докладе говорится, что наблюдатели, средства массовой информации и другие лица, уполномоченные находиться на избирательном участке, должны иметь возможность присутствовать во время подсчета голосов, а также, что должно быть предоставлено «достаточное количество копий протоколов заседаний для предъявления каждому вышеупомянутому лицу по одному экземпляру». Кроме того, передача результатов – «жизненно важная операция, значимость которой часто игнорируется» – должна быть осуществлена открыто и под контролем, таким образом, что человека, передающего результаты, как правило, им является председательствующее должностное лицо избирательного пункта, должны сопровождать другие члены избирательного пункта, представляющие оппозиционные партии, при необходимости обеспечиваются дополнительные меры безопасности (пункт 283 постановления от 30 мая 2017 г. по делу *Давыдов и другие против Российской Федерации*).

Данные подробные рекомендации отражают важность технических деталей, которые могут быть критическими для обеспечения открытой и прозрачной процедуры определения воли избирателей, посредством подсчета избирательных бюллетеней и точного учета результатов выборов в рамках всей системы, от местных избирательных пунктов до Центральной

¹⁹ Руководящие принципы относительно выборов. Приняты Европейской комиссией за демократию через право («Венецианской комиссией») на 51-й пленарной сессии, Венеция, 5-6 июля 2002 года.

Режим доступа
http://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/ElectionsandPP_RUS.pdf

²⁰ Пояснительный доклад к Руководящим принципам относительно выборов. Принят Европейской комиссией за демократию через право («Венецианской комиссией») на 52-й пленарной сессии, Венеция, 18-19 октября 2002 года.

Режим доступа
http://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/ElectionsandPP_RUS.pdf

*избирательной комиссии. Они подтверждают, что с точки зрения Кодекса добросовестной практики по избирательным вопросам этапы после голосования, включающие подсчет, регистрацию и передачу результатов голосования, составляют неотъемлемый элемент избирательного процесса. Поэтому, они должны быть выполнены с четкими процессуальными гарантиями, быть открытыми и прозрачными, позволять наблюдение всеми участниками политического спектра, включая оппозицию, с целью обеспечить реализацию принципа свободного волеизъявления избирателей и необходимости предотвращения фальсификации итогов выборов (пункт 284 постановления от 30 мая 2017 г. по делу *Давыдов и другие против Российской Федерации*).*

[О]бщие принципы Европейского конституционного наследия, которые формируют основу истинно демократического общества, закрепляют в себе право голосовать, при условии, что голос будет отдан на всеобщих, равных, свободных и прямых выборах, проходящих на регулярной основе ... В статье 3 Протокола № 1 к Конвенции [о защите прав человека и основных свобод] прямо говорится о праве на свободные регулярные выборы путем тайного голосования, другие принципы также были признаны в прецедентной практике институтов Конвенции.... В этом свете, *свободные выборы должны рассматриваться не только как личное право, но и как позитивное обязательство Государства, включающее ряд гарантий, начиная правом избирателей свободно формировать свои убеждения, и заканчивая тщательным регулированием процессов определения, обработки и учета результатов голосования* (пункт 285 постановления от 30 мая 2017 г. по делу *Давыдов и другие против Российской Федерации*).

[С]тепень тщательности будет зависеть от аспекта права на свободные выборы. Таким образом, пристальное внимание должно быть уделено любому отклонению от принципа всеобщего избирательного права... Более широкие пределы оценки могут быть позволены в Государствах, где определенные меры не позволяют кандидатам баллотироваться на выборах, но такое вмешательство не должно быть непропорциональным (пункт 286 постановления от 30 мая 2017 г. по делу *Давыдов и другие против Российской Федерации*).

Менее строгий надзор будет применяться к более техническим этапам подсчета и суммирования голосов. Надлежащее внимание должно быть уделено факту, что это сложный процесс, на нескольких этапах которого задействовано множество лиц. Простая ошибка или нарушение на данной стадии, по существу, не означает несправедливость выборов, если соблюдены основные принципы равноправия, прозрачности, беспристрастности и независимости избирательного управления.

Концепция свободных выборов подвергнется риску, только если существуют доказательства процессуальных нарушений, способных помешать волеизъявлению людей, например, при грубом искажении намерений избирателей, а также в случае, когда данные жалобы не рассматриваются должным образом на внутригосударственном уровне. Более того, Суд должен с осторожностью предоставлять отдельным участникам избирательного процесса неограниченные полномочия оспаривать результаты на данном этапе выборов. В первую очередь это касается случаев, когда национальное законодательство содержит разумные ограничения возможности отдельных избирателей оспаривать результаты в их соответствующих избирательных округах, такие как кворум избирателей ... Тем не менее, *Государства должны предоставить такой доступ к системе апелляций, который обеспечит эффективность гарантий, предусмотренных статьей 3 Протокола № 1 [к Конвенции о защите прав человека и основных свобод], в течение всего избирательного цикла* (пункт 287 постановления от 30 мая 2017 г. по делу *Давыдов и другие против Российской Федерации*).

[Л]ишь серьезные нарушения процедуры подсчета и суммирования голосов, которые не подвергались подробной проверке на внутригосударственном уровне, могут считаться посягательством на право личности на свободные выборы, гарантируемое статьей 3 Протокола № 1 к Конвенции, в её активном и пассивном аспектах. В соответствии с субсидиарной функцией Суда, его задача будет состоять в том, чтобы убедиться, что процесс рассмотрения затронул минимальное количество процессуальных гарантий, а также в том, что выводы внутригосударственных органов не были произвольными или явно необоснованными (пункт 288 постановления от 30 мая 2017 г. по делу *Давыдов и другие против Российской Федерации*).

Суд отмечает, что в пункте 3.2 Руководящих принципов Кодекса Венецианской комиссии²¹ содержится следующую рекомендацию: «подсчет голосов желательно проводить на избирательных пунктах»; на стр. 45 Пояснительного доклада²² указано, что «данный механизм устраняет необходимость перемещения избирательных урн и сопроводительных

²¹ Руководящие принципы относительно выборов. Приняты Европейской комиссией за демократию через право («Венецианской комиссией») на 51-й пленарной сессии, Венеция, 5-6 июля 2002 года.

Режим доступа
http://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/ElectionsandPP_RUS.pdf

²² Пояснительный доклад к Руководящим принципам относительно выборов. Принят Европейской комиссией за демократию через право («Венецианской комиссией») на 52-й пленарной сессии, Венеция, 18-19 октября 2002 года.

Режим доступа
http://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/ElectionsandPP_RUS.pdf

документов, снижая, таким образом, риск подмены результатов»... Если результаты на каждом втором избирательном пункте впоследствии признаются недействительными и заменяются новыми, вся процедура может быть поставлена под сомнение (пункт 299 постановления от 30 мая 2017 г. по делу *Давыдов и другие против Российской Федерации*).

*[П]роцесс принятия решений и повторные подсчеты должны характеризоваться такими же гарантиями прозрачности и открытости, что и первоначальный подсчет голосов, и должны подразумевать уведомление членов с правом решающего голоса рассматриваемых участковых и территориальных комиссий, наблюдателей и других заинтересованных сторон, а также заверение в их присутствии, и немедленное уведомление о конечных результатах всех заинтересованных сторон (пункт 300 постановления от 30 мая 2017 г. по делу *Давыдов и другие против Российской Федерации*).*

*В контексте установления действительных обстоятельств, являющихся предполагаемым нарушением статьи 3 Протокола № 1 Конвенции [о защите прав человека и основных свобод], Суд считает необходимым в первую очередь убедиться, что пересмотр не был дискреционным или явно необоснованным (пункт 322 постановления от 30 мая 2017 г. по делу *Давыдов и другие против Российской Федерации*).*

Суд не отрицает важности соблюдения правил производства в отношении процедуры проведения выборов и регистрации результатов. В то же время, *национальные суды располагают другими средствами установления аутентичности документов и обеспечения рассмотрения жалоб по существу даже в случае если аутентичность определенных документов вызывает сомнения (пункт 329 постановления от 30 мая 2017 г. по делу *Давыдов и другие против Российской Федерации*).*

Право баллотироваться на выборах и право быть избранным, гарантированные статьей 3 Протокола № 1 к Конвенции [о защите прав человека и основных свобод], являются присущими истинно демократичному режиму, но они рискуют стать лишь иллюзией, если кто-либо будет лишен их в произвольном порядке. Следовательно, поскольку государства обладают широкими полномочиями по установлению требований к кандидатам, *принцип эффективной реализации прав требует, чтобы вывод о том, что кандидат не удовлетворяет предъявляемым к нему требованиям, отвечал бы ряду критериев, направленных на предотвращение принятия произвольных решений (пункт 50 постановления от 11 января 2007 г. по делу *Российская консервативная партия предпринимателей и другие против Российской Федерации*).*

*Практика Европейского Суда по правам человека
в отношении третьих государств*

[П]редназначение Конвенции, которая является инструментом защиты человека, требует толкования и применения ее статей таким образом, чтобы их положения были не теоретическими и не иллюзорными, а практическими и эффективными... *Право быть выдвинутым кандидатом на выборах, гарантированное статьей 3 Протокола № 1 [к Конвенции о защите прав человека и основных свобод] и являющееся неотъемлемой частью концепции действительно демократического режима, было бы всего лишь иллюзорным, если бы в любой момент можно было произвольно лишить человека этого права.* Следовательно, хотя государство несомненно обладает значительной свободой усмотрения, когда оно абстрактно определяет условия для реализации этого права, принцип, согласно которому права должны быть действительными, требует, чтобы вывод о том, что тот или иной кандидат не отвечает этим условиям, удовлетворял ряду критериев, имеющих целью предотвращение принятия произвольных решений. В частности, такой вывод должен делать орган, который может предоставить какой-то минимум гарантий своей беспристрастности. Аналогичным образом, право усмотрения, имеющееся у соответствующего органа, не должно быть чрезмерно широким; внутреннее законодательство должно достаточно точно обозначать его пределы. Наконец, *процедура принятия решения об отказе в праве быть выдвинутым кандидатом должна гарантировать справедливость и объективность решения и предотвращать любое злоупотребление властью со стороны соответствующих органов* (пункт 35 постановления от 9 апреля 2002 г. по делу *Подколзина против Латвии*).

Соотношение права лица избирать и быть избранным с иными правами и свободами человека

соотношение с правом на свободу мнений и их свободное выражение

*Практика Европейского Суда по правам человека
в отношении Российской Федерации*

[С]вободные выборы и свобода выражения мнения в совокупности формируют основы любого демократического общества. Данные права взаимосвязаны и значимо укрепляют друг друга, поскольку свобода выражения мнения является одним из «условий», необходимых для того чтобы «гарантировать свободу выражения мнения народа при выборе

законодателя». По данному основанию очень важно, чтобы в период избирательной кампании было разрешено свободно распространять мнения или информацию различного рода. Данный принцип применим в равной степени как к федеральным, так и к местным выборам (пункт 41 постановления от 14 октября 2010 г. по делу *Андрушко против Российской Федерации*).

Правовые позиции специальных докладчиков (рабочих групп), действующих в рамках Совета ООН по правам человека

Право на свободу мнений и их свободное выражение является центральным элементом демократического общества и гарантом проведения свободных и справедливых выборов, а также значимой и представительной общественной и политической дискуссии. В условиях политических перемен право на свободу выражения мнений является наиболее важным, так как благодаря ему хорошо информированная и наделенная соответствующими полномочиями общественность может свободно осуществлять свои гражданские и политические права. Создание условий для свободной и открытой политической коммуникации является ключевым элементом обеспечения справедливого и демократического избирательного процесса (пункт 10 Доклада Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение. Размещен 2 июля 2014 г. A/HRC/26/30).

Право на свободу мнений и их свободное выражение, как оно сформулировано в статьях 19 Всеобщей декларации прав человека и Международного пакта о гражданских и политических правах, неразрывно связано со статьей 25 Пакта о праве принимать участие в управлении государством через участие в свободных и справедливых выборах. В условиях избирательного процесса и в контексте политической коммуникации равный и беспрепятственный обмен разными идеями является важнейшим условием для принятия избирателями обоснованных решений и поэтому представляют собой один из базовых опорных элементов любой демократической системы. В отсутствие механизмов защиты, обеспечивающих свободу выражения мнений, коммуникации, опубликования и обсуждения политических и избирательных вопросов, подлинное и эффективное участие в политической жизни невозможно (пункт 18 Доклада Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение. Размещен 2 июля 2014 г. A/HRC/26/30).

соотношение с правом на свободу собраний и объединений (ассоциаций)

Правовые позиции специальных докладчиков (рабочих групп), действующих в рамках Совета ООН по правам человека

В своей резолюции 59/201 Генеральная Ассамблея [ООН]²³ заявила, что *свобода ассоциаций и мирных собраний вместе с правом голосовать и быть избранным на подлинных, периодических и свободных выборах являются основополагающими элементами демократии*, и призвала укреплять системы политических партий и организаций гражданского общества (пункт 20 Доклада Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение. Размещен 2 июля 2014 г. A/HRC/26/30).

Плюрализм является отличительной чертой демократии, а политические партии в демократических обществах играют роль катализатора дискуссий и диалога, которые лежат в основе выбора избирателями своих представителей. Европейский [С]уд по правам человека считает, что демократии без плюрализма быть не может. Именно по этой причине *свобода выражения мнений распространяется не только на «информацию» или «идеи», которые принимаются с одобрением или расцениваются как безобидные либо безразличные, но и на те из них, которые раздражают, шокируют или внушают беспокойство* (пункт 37 Доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и на свободу ассоциаций. Размещен 7 августа 2013 г. A/68/299).

Демократия как система, в рамках которой народ прямо или косвенно участвует в управлении государственными делами, пользуется широкой популярностью во всем мире. Выборы, референдумы и плебисциты, в ходе которых люди избирают своих представителей и выражают свои предпочтения в отношении законов и политики, проводятся в большинстве стран мира. Как указано в пункте 3 статьи 21 Всеобщей декларации прав человека, демократия представляет собой процесс, в рамках которого «[в]оля народа должна быть основой власти правительства». Обычно ее представляют себе как процесс, предусматривающий регулярное проведение периодических свободных и альтернативных выборов в целях обеспечения прямого или косвенного участия в принятии политических решений через

²³ Повышение роли региональных, субрегиональных и других организаций и механизмов в деле развития и упрочения демократии. Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 20 декабря 2004 года. A/RES/59/201. Режим доступа: <http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/RES/59/201>

избранных представителей, которые должны быть подотчетны перед своим электоратом (пункт 4 Доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и на свободу ассоциаций. Размещен 7 августа 2013 г. A/68/299).

Международное право содержит принципы и нормы, помогающие оценить ход избирательного процесса и его результаты. Подход к оценкам, основанный на признании того, что государства приняли на себя определенные правовые обязательства, и что проводимые ими выборы должны отвечать этим обязательствам, обеспечивает единообразие и объективность наблюдения за выборами. Государства, которые в целях достижения положительных результатов берут на себя ответственность за обеспечение осуществления всех прав человека в ходе избирательного процесса, кроме того, способствуют укреплению универсальности, взаимосвязи и взаимозависимости этих прав. В рамках такого подхода признается, что успешный избирательный процесс не ограничивается событиями, происходящими в день проведения голосования. Свое влияние на то, как осуществляются права, оказывают нормативно-правовая база, политическая среда и институциональные возможности, существующие как на день голосования, так и после него.... [П]о мнению Специального докладчика, избирательный процесс, в ходе которого широко и систематически создаются препятствия для осуществления прав на свободу мирных собраний и на свободу ассоциаций, не может считаться ни свободным, ни справедливым, и поэтому его результат не должен рассматриваться как результат «подлинных» выборов, в соответствии с требованиями норм международного права (пункт 7 Доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и на свободу ассоциаций. Размещен 7 августа 2013 г. A/68/299).

В своей резолюции 15/21 Совет по правам человека²⁴ призывает государства уважать и в полной мере защищать права всех лиц на свободу мирных собраний и свободу ассоциаций, в том числе в контексте выборов. В дополнение к понятию демократии наличие прав на свободу мирных собраний и на свободу ассоциаций подразумевается в связи с правом на участие в управлении своей страной, закрепленным во Всеобщей декларации прав человека, пункт 3 статьи 21 которой гласит, что «[в]оля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить свое выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые

²⁴ Право на свободу мирных собраний и право на ассоциацию. Резолюция 15/21, принятая Советом по правам человека 30 сентября 2010 г. A/HRC/RES/15/21. Режим доступа: http://mhg-monitoring.org/sites/default/files/files/rezolyuciya_coveta_po_pravam_cheloveka_oon.pdf

должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования». Также в статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах закреплено право каждого гражданина без различий и необоснованных ограничений: а) принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей; б) голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, проводимых на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей; и с) допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе. Комитет по правам человека признает, что осуществление этих прав в полном объеме зависит от свободного обмена информацией и мнениями по общественным и политическим вопросам между гражданами, кандидатами и избранными представителями, для чего требуется свободное осуществление наряду с прочими правами прав на свободу мирных собраний и на свободу ассоциаций (Замечание общего порядка № 25, пункт 25). Генеральная Ассамблея [ООН] в своей резолюции 59/201 заявила, что *свобода ассоциаций и свобода мирных собраний являются основополагающими элементами демократии, наряду с правом избирать и быть избранным на подлинных, периодических, свободных выборах,* и призвала к укреплению систем политических партий и организаций гражданского общества (пункт 12 Доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и на свободу ассоциаций. Размещен 7 августа 2013 г. А/68/299).

Право на свободу мирных собраний как на их организацию в помещениях и на открытом воздухе, так и на участие в них, уже давно признается важнейшим в контексте выборов. Это право дает кандидатам на выборах возможность мобилизовать своих сторонников и обеспечить большой резонанс и популярность своим политическим заявлениям. Выборы также предоставляют женщинам, мужчинам и молодежи из всех слоев общества уникальную возможность заявить о своих взглядах и устремлениях либо к сохранению статус-кво, либо к переменам, иначе говоря, высказаться в поддержку правительства и правящей партии или выразить свое несогласие с ними. Инакомыслие укладывается в законные рамки осуществления права на свободу мирных собраний, особенно в контексте выборов, поскольку они создают уникальную возможность для выражения плюрализма мнений мирными средствами (пункт 16 Доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и на свободу ассоциаций. Размещен 7 августа 2013 г. А/68/299).

[К]аждый должен иметь возможность выразить свои претензии или устремления мирным путем, в том числе посредством участия в публичных

акциях протеста, не опасаясь репрессий или запугивания, преследований, телесных повреждений, сексуального насилия, избиения, произвольного ареста и заключения под стражу, пыток, убийства или насильственного похищения. Это тем более справедливо в контексте выборов, когда напряженность достигает высшей точки, а на карту поставлены существенные политические, экономические и социальные интересы (пункт 17 Доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и на свободу ассоциаций. Размещен 7 августа 2013 г. A/68/299).

[В]се мирные собрания, проводимые в ходе избирательного процесса, независимо от того, направлены они на поддержку правящей партии или действующего правительства или нет, должны иметь право на равное отношение. Такие собрания должны пользоваться одинаковой защитой и содействием со стороны государства во исполнение его прямых обязательств в этом отношении независимо от того, к какой категории или группе принадлежат демонстранты (пункт 21 Доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и на свободу ассоциаций. Размещен 7 августа 2013 г. A/68/299).

В соответствии с нормами международного права о правах человека к событиям, связанным с избирательным процессом, должны применяться общие законы о порядке проведения собраний, благоприятствующие осуществлению права на свободу мирных собраний. В частности, принимая во внимание, что во время выборов, когда выражаются различные взгляды и мнения, необходимо проявлять больше терпимости, эти законы должны разрешать спонтанные собрания и способствовать их проведению (пункт 22 Доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и на свободу ассоциаций. Размещен 7 августа 2013 г. A/68/299).

соотношение с принципом недискриминации

Практика Европейского Суда по правам человека в отношении Российской Федерации

Статья 3 Протокола № 1 к Конвенции [о защите прав человека и основных свобод] провозглашает фундаментальный принцип эффективной политической демократии. Она подразумевает субъективные права избирать и быть избранным... Это положение также прямо ссылается на «условия, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа при выборе органов законодательной власти». ... Европейский Суд отметил, что *данная часть статьи 3 «по существу подразумевает - помимо свободы выражения мнения... - принцип равного обращения»* (пункт 107 постановления от 19

июня 2012 г. по делу *Коммунистическая партия России и другие против Российской Федерации*).

Специальный докладчик отмечает склонность субъектов предвыборной борьбы в числе прочих отличий, прямо запрещенных в статье 2 Международного пакта о гражданских и политических правах, использовать в целях устранения оппонентов их расовую, этническую, религиозную, политическую, национальную или социальную принадлежность. Он подчеркивает, что эти права гарантируются всем *на основе равенства...*, и что государства поэтому несут обязательство обеспечивать эффективную защиту от дискриминации (пункт 13 Доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и на свободу ассоциаций. Размещен 7 августа 2013 г. A/68/299).