Конгресс
местных и региональных властей

The Congress
Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

28-я СЕССИЯ
Страсбург, 24-26 марта 2015 г.

CG/2015(28)7PROV
2 марта 2015 г.

Критерии выдвижения кандидатов на местные и региональные выборы

Комитет по вопросам управления

Содокладчики[1]: Олексий ГОНЧАРЕНКО, Украина (Р, СОЦ)
и Вячеслав РОГОВ, Российская Федерация (М, ГНЛД)

Проект резолюции (для голосования) 2
Проект рекомендации (для голосования) 3

Резюме

Право выдвижения кандидатов на местные и региональные выборы является важнейшим компонентом демократии на всех уровнях. Притом, что существуют потребности в определенном регулировании для отсева случайных кандидатов, здоровье территориальной демократии зависит в огромной степени от того, насколько избиратели могут выдвигать свои кандидатуры на выборах.

Докладчики полагают, что по-прежнему остается слишком много ограничений в отношении выдвижения кандидатов на местные и региональные выборы. Повышение мобильности в Европе порождает ожидания и выявляет недостатки сохранения практики и регулирования, которые являются слишком ограничительными в этом отношении. Правительствам предлагается пересмотреть свое законодательство с целью устранения необоснованных ограничений в отношении выдвижения кандидатов на выборы.

Исходя из этого, Конгресс просит свои комитеты провести работу с Венецианской комиссией по подготовке дополнения к Своду рекомендуемых норм при проведении выборов для рассмотрения критериев выдвижения кандидатов на местные и региональные выборы.

1 М: Палата местных властей / Р: Палата регионов
ЕНП/КСЕ: Группа Европейской народной партии Конгресса
СОЦ: Социалистическая группа
ГНЛД: Группа независимых и либеральных демократов
ЕКР: Группа европейских консерваторов и реформистов
НП: члены Конгресса, не принадлежащие ни к одной из политических групп

ПРОЕКТ РЕЗОЛЮЦИИ[2]

1. Право выдвижения кандидатов на местные и региональные выборы является важнейшим компонентом местной и региональной демократии. Притом, что существуют потребности в определенном регулировании для отсева случайных кандидатов, здоровье территориальной демократии зависит в огромной степени от того, насколько избиратели могут выдвигать свои кандидатуры на выборы.

2. Демократия не может быть сведена к конкретной и застывшей схеме; она должна постоянно обновляться, адаптироваться к новым обстоятельствам и к социальному и политическому развитию тех обществ, в которых она существует.

3. Свод рекомендуемых норм при проведении выборов Венецианской комиссии был той основой, на которой Конгресс оценивал соблюдение существующего и нового законодательства в этой области.

4. Однако сегодня Конгресс полагает, что зрелость политических систем государств-членов Совета Европы и все более сильные чаяния их граждан делают необходимым дополнить этот Свод новым сводом, в котором рассматривались бы условия выдвижения кандидатов и лучшая практика при организации выборов на местном и региональном уровне.

5. Как показали недавние плодотворные обмены Конгресса с Советом по демократическим выборам и Венецианской комиссией, настало время углубить демократические процессы в государствах-членах, начав с определения новых стандартов в отношении критериев, требуемых для выдвижения кандидатов на политические выборы на местном и региональном уровнях.

6. Конгресс, при поддержке Группы независимых экспертов по Европейской хартии местного самоуправления, будет и далее развивать свое сотрудничество с Венецианской комиссией по конституционным вопросам, а также вопросам прав человека и правосудия, в которых поднимаются темы, связанные со стандартами демократии на местном и региональном уровне.

7. Конгресс:

a. предлагает своим комитетам работать с Венецианской комиссией и Советом по демократическим выборам для того, чтобы дополнить Свод рекомендуемых норм при проведении выборов документом, содержащим лучшую практику в отношении критериев выдвижения кандидатов на местные и региональные выборы, в том же духе, как и меры предлагаемые в Рекомендации, связанной с данной Резолюцией[3];

---

2 Предварительный проект резолюции и предварительный проект рекомендации, утвержденные Комитетом по вопросам управления 17 ноября 2014 г.

Члены Комитета:
Т. Симпсон-Лаинг (Председатель), Д. Баро Риба, В. Ховханисян, *К. Кифер,* Х. ван Стаа, *Х. Хусейнов,* Р. Алиев, В. Борсус, *К.Х. Ламберц,* Р. Янакиева, И. Тотев, Р. Нвелати, А. Удзения, *Б. Корнбек, С. Тобрелутс,* О. Эерола, *М.М. Мьяло Мюллер,* Г. Роджер, М. Нойгнот, *Ф. Маитиа, К. Таскон-Меннетриер, С. Угрехелидзе,* П. Курц, Д. Мюллер, *А. Галстер,* С. Степпат, Р. Тёрнер, Л. Кванц, А. Нефелоудис, К. Агорастос, Е. Пенсес (заместитель: *А.Мадьяр*), И. Шрик, Е.Р. Линдал, *С. Беннетт,* Е. Верренджиа (заместитель: *А. Эрой*), М. Пиредда, *А. Угес,* Б. Марциано, Л. Маррас, Н. Степановс, Г. Гегунзикас, П. Вайс, М. Сант, Г. Гобзач, С.Л. Сестини, М. Мугоза (заместитель: *А. Зурич*), Х. Бергманн (заместитель: *Б. Боуместер*), *А. Трааг, О. Олавсен,* Л. Светальски, В. Чарнецки, М. Мазур, *Ж. Пулидо Валенте,* А. Ж. Жардим, А.И. Вестеа, А. Кларик, И.Г. Болоян, *В. Рогов,* Н. Комарова, М. Чернышев (заместитель: *А. Грачев*), А. Чернецкий, Л. Вокуева, *С. Лисовски,* Т. Россини, А. Афтанасова, С. Хорник, Б. Крнч (заместитель: Б. Пекан), И. де ла Серна Хернаис, П. Варгас Маестре, П. Пуи Фрага, *Ф. Йоханссон Метсо,* А. Свенссон, П. Леуба, Т. Арифи, Н. Доган, *Х. О. Бозатли, О. Кидик,* И.А. Демирчи, Г. Герега, *В. Голенко,* О. Лукьянченко (заместитель: *С. Барна*), *О. Гончаренко, Х. МакГиган, А. Медиратта, К. МакКелви,* С. Рейд, М. Хуссаин.

N.B.: Фамилии членов Комитета, принявших участие в голосовании, выделены курсивом.

Секретариат Комитета: Т. Лисни.

3 Рекомендация Конгресса X(2015) о критериях выдвижения кандидатов на участие в местных и региональных выборах.

b. предлагает, чтобы в этом новом документе учитывались также правила проведения избирательных кампаний и лучшая практика, вдохновляемая стремлением обеспечить более высокий уровень транспарентности в политической жизни, прежде всего в отношении финансирования;

c. предлагает, чтобы дальнейшие шаги были осуществлены и в отношении вопроса конфликта интересов и средств, выделяемых на избирательные кампании, на местном и региональном уровне;

d. просит свой Комитет по мониторингу проверять критерии выдвижения кандидатов на местные и региональные выборы во время своих визитов в государства-члены.

ПРОЕКТ РЕКОМЕНДАЦИИ[4]

1. Право выдвигать кандидатуры на выборы, будь то на местном, региональном или национальном уровне, и тем самым участвовать в управлении общественными делами, является одной из главных основ любой демократии. Исходя из этого, чрезвычайно важно, чтобы данное право было тщательно и четко определено, наряду с любыми применимыми к нему ограничениями.

2. Политические системы государств-членов Совета Европы выражают, каждая по своему, определенную идею демократии, единое сущностное измерение Совета Европы, которое выделяет его среди международных организаций.

3. Демократия не может быть сведена к конкретной и неизменной схеме; она постоянно должна возрождаться, адаптируясь к новым обстоятельствам и к социальному и политическому развитию тех обществ, в которых она осуществляется. При этом она по-прежнему основана на принципе свободных и справедливых выборов.

4. После принятия в 2002 году Свода рекомендуемых норм при проведении выборов Венецианской комиссией этот Свод стал базовым стандартом для Конгресса при анализе нового законодательства и оценке того, как оно соблюдается. Этот Свод по-прежнему остается актуальным в отношении всего, что связано с доступом к участию в выборах.

5. Однако ныне Конгресс полагает, что зрелость политических систем государств-членов Совета Европы и все более сильные чаяния их граждан делают необходимым дополнить этот Свод еще одним сводом, в котором рассматривались бы условия выдвижения кандидатов и лучшая практика при организации выборов.

6. Первым условием, требующим рассмотрения, является тот возраст, при котором человек может выдвинуть свою кандидатуру на выборы. В большинстве государств-членов Совета Европы возраст для кандидатов на местных и региональных выборах составляет 18 лет. При этом ряд стран применяют более строгие стандарты, в частности, в отношении выборов мэров. При этом можно отметить, в том что касается более зрелого возраста, определенные новые тенденции в отношении установления максимального возрастного ценза.

7. Конгресс полагает, что установление критерия возраста, а также все условия, позволяющие лицу получать голоса в должным образом зарегистрированных избирательных округах, прежде всего и оптимально должны соответствовать принципу доверия, без которого не может быть живой демократии. Это доверие определяется силой принципа равенства; это должно распространяться как на способность кандидата выполнять ответственные функции, так и возможность для избирателей выбирать тех, кто будет лучше всего их представлять.

8. Второй набор основных критериев относится к связи между потенциальным кандидатом и тем территориальным сообществом, в отношении которого он или она стремится получить голоса избирателей. Это включает вопрос гражданства, который лежит в основе государственной принадлежности, но и возможно, особенно на местном уровне, учитывает определение этого критерия в контексте необходимости интеграции неграждан на местном уровне. Это тем более поощряется Советом Европы на основании Конвенции об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне (СДСЕ № 144).

9. Многообразие отражается в юридических нормах, применимых к выбору кандидатов. В этой связи необходимо провести четкое различие между тем, что относится к правилам, известным как "основания для неизбираемости", и тем, что относится к "правилам, регулирующим формы несовместимости". Эти два набора правил являются взаимодополняющими и, притом что они не всегда соответствуют одним и тем же мотивам, их практические последствия могут быть самыми разными.

4 См. сноску 2.

10. Неизбираемость может быть связана с осуществляемой функцией или же с оценкой честности кандидата. Основной критерий состоит в том, что занимая должность не должна подорвать "честность" голосования. Если разрешить некоторым лицам, занимающим определенные должности, выдвигать свои кандидатуры, то это даст им необоснованные преимущества по сравнению с другими кандидатами. Это является той причиной, почему лицам, занимающим определенные посты, нельзя выдвигать свои кандидатуры на выборы.

11. Неизбираемость может быть также определена на основании судебного решения. Как правило, это вопрос наказания, связанного с судебным решением об уголовном преступлении, но не всегда, ибо в некоторых странах речь может идти и о банкротстве. В соответствии с общими принципами, разработанными в рамках правовой практики Европейского суда по правам человека, такая дополнительная санкция не должна быть автоматической, а само правонарушение должно быть достаточно серьезным и связанным с процессом выборов.

12. Неизбираемость соответствует и другому подходу: это касается независимости при исполнении своих полномочий, а также некоторых функций или деятельности, которая осуществлялась до выборов. Неизбираемость проверяется до выборов, а несовместимость – после выборов: функции и деятельность могут автоматически заканчиваться (кандидатура означает, что кандидат отдал предпочтение определенному посту) или же завершение мандата может кратко содержать "право выбора" для кандидата.

13. Особого внимания заслуживает вопрос о гендерном равновесии в составе местных и региональных собраний. Гендерные квоты, которые существуют в ряде государств-членов, доказали свою особую полезность в расширении представительства женщин в местной и региональной политике. Конгресс полностью поддерживает такую практику, при этом он успешно применяет гендерную квоту в 30% к своим национальным делегациям, тем самым обеспечивая, чтобы в его работе и дискуссиях были представлены оба пола.

14. Наконец, необходимо уделять пристальное внимание практическим мерам, которые могут создавать приемлемые препятствия в отношении свободы выдвижения кандидатов, такие как условия регистрации, выплата залога или сбор определенного количества подписей, что само по себе не подлежит критике, когда это направлено на то, чтобы отсеять несерьезных кандидатов. Однако очевидно, что это не должно ограничивать свободу выдвижения кандидатур путем установления дискриминационных финансовых условий или же в целях исключения политических оппонентов. Уровень жесткости таких условий должен быть соразмерным.

15. Эти идеи и новые виды практики – которые Конгресс не может, как представляется, считать обязывающими – являются частью более широкой тенденции оценки функционирования политической жизни и укрепления гражданского контроля над ней. Они отвечают так называемым задачам "транспарентности", которые, по мнению Конгресса, вызывают необходимость общего анализа и практических мер. Это может непосредственно касаться условий выдвижения кандидатур (обязательство, в случае избрания, декларировать свое имущество или интересы) и создавать гарантии для бесперебойного функционирования демократии в современном обществе.

16. Признавая, что для государств-членов естественно, по культурным и историческим причинам, иметь разные требования к наличию гражданства или к месту жительства, Конгресс полагает, что регулирование выборов должно соответствовать ритму изменений в обществе, и, в частности, учитывать все большее число граждан, которые меняют место жительства для того, чтобы проживать и работать на постоянной основе в других странах.

17. Исходя из этого, Конгресс, принимая во внимание:

a. Уставную резолюцию CM/Res(2011)2 Комитета министров о Конгрессе местных и региональных властей Совета Европы;

b. Свод рекомендуемых норм при проведении выборов Венецианской комиссии (2002);

c. доклад Венецианской комиссии "О законодательстве о выборах и регулировании выборов в Европе" (2006);

d. Рекомендацию Конгресса 273 (2009) о равном доступе к местным и региональным выборам.

18. Благодарит Венецианскую комиссию и Совет по демократическим выборам за их комментарии о проекте доклада.

19. Рекомендует, чтобы Комитет министров предложил правительствам государств-членов:

a. провести обзор своего национального законодательства в отношении местных и региональных выборов с целью обеспечить условия, чтобы*:*

i. минимальный возраст, при котором лицо может выдвигать кандидатуру на выборы на любой выборный пост на местном и региональном уровне, не превышал 18 лет во всех государствах-членах;

ii. не было максимального возрастного ограничения на выдвижение кандидатов на местные и региональные выборы;

iii. требование о продолжительности проживания в стране для граждан, которые выдвигают кандидатуры на выборы, в случае применения минимального срока проживания, должно быть с как можно коротким сроком с административной точки зрения;

iv. требования финансовых залогов и подписей в поддержку, когда это применяется, предусматривали объемы, которые являлись бы разумными и пропорциональными размеру избирательного округа;

v. независимые кандидаты имели возможность выдвигать свои кандидатуры на все местные и региональные выборы, без необоснованных ограничительных требований в виде финансовых залогов или подписей в поддержку;

vi. те страны, которые в настоящее время применяют автоматический запрет на выдвижение кандидатов на выборы после определенных приговоров по уголовным делам, пересмотрели свое законодательство для того, чтобы любое решение о неизбираемости требовало конкретного судебного решения ограниченного действия и было соразмерным тяжести совершенного преступления, в соответствии с правовой практикой Европейского суда по правам человека;

vii. граждане имели возможность выдвигать свою кандидатуру на выборы независимо от того, занимают ли они должность, которая может рассматриваться как несовместимая с выборной должностью, при условии, чтобы каждый, занимающий такую должность, подавал бы в отставку с нее после победы на выборах;

b. рассматривались практические меры по увеличению доли женщин среди кандидатов на выборы, например, использование партийных списков на выборы, гендерных квот и иных мер, которые совместимы с привилегированным системами голосования;

c. осуществлялись шаги для поощрения иностранных граждан, законно проживающих в обществе и вносящих вклад в это общество, активно участвовать в жизни своих сообществ, благодаря таким инициативам, как советы иностранных граждан или же путем улучшения их избирательных прав на местном и региональном уровне.