

Демократические выборы

# Избирательные права на местном уровне

как элемент интеграции мигрантов  
и ВПЛ

Конгресс местных и региональных властей  
Совета Европы

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Демократические выборы

## Избирательные права на местном уровне

как элемент интеграции  
мигрантов и ВПЛ

Конгресс местных и региональных властей  
Совета Европы



Французское издание:

*Le droit de vote au niveau local, élément de l'intégration durable des migrants et des personnes déplacées dans les communes et régions d'Europe*

Украинское издание:

*Виборчі права на місцевому рівні як елемент успішної довгострокової інтеграції мігрантів та внутрішньо переміщених осіб (ВПО) у муніципалітетах та регіонах Європи*

Воспроизведение текстов данной публикации разрешается при условии указания полного названия источника, т.е. Совета Европы. Для использования в коммерческих целях или перевода на любой из неофициальных языков Совета Европы просьба обращаться по адресу: [publishing@coe.int](mailto:publishing@coe.int).

Обложка и макет: отдел документов и публикаций

Производственный департамент (SPDP), Совет Европы

Совет Европы, июль 2021 года

Напечатано в типографии Совета Европы

# Предисловие

---

На фоне продолжающихся миграционных потоков в Европе, участие в местных выборах является ключевым фактором успешной долгосрочной интеграции населения, которое проживает по различным причинам в местах, отличных от мест их происхождения.

Конгресс местных и региональных властей Совета Европы принял доклад о роли избирательных прав для интеграции мигрантов и внутренне перемещенных лиц (ВПЛ) в муниципалитетах и регионах Европы.

Категории лиц - иностранцы (беженцы, мигранты), ВПЛ - обсуждаемые в отчете, значительно различаются по своему положению и правовому статусу. Согласно международным документам по правам человека и большинству национальных законодательств, иностранцы и ВПЛ представляют собой две разные категории, особенно в отношении гражданства, и сталкиваются с разными проблемами в отношении осуществления своих избирательных прав.

Однако рассмотрение вопроса об избирательных правах иностранцев и ВПЛ отвечает растущему значению политического участия как элемента их успешной интеграции в муниципалитетах и регионах Европы. Избирательные права, особенно на местном и региональном уровне, являются естественной отправной точкой для успешной долгосрочной интеграции, поскольку голосование побуждает иностранцев и ВПЛ

активно участвовать в жизни своего сообщества, где они непосредственно сталкиваются с местной политикой.

Конгресс рекомендует, чтобы правовые положения на национальном уровне позволяли ВПЛ осуществлять свое избирательное право, облегчая процедуры смены места жительства и регистрации в списках избирателей. Что касается положения мигрантов, наблюдается тенденция предоставления права голоса на местных выборах иностранным жителям в соответствии с Конвенцией Совета Европы об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне.

# Содержание

---

<b>ПРЕДИСЛОВИЕ</b>	<b>3</b>
<b>ПОЯСНИТЕЛЬНЫЙ МЕМОРАНДУМ</b>	
<b>ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ПРАВА НА МЕСТНОМ УРОВНЕ</b>	
<b>КАК ЭЛЕМЕНТ ИНТЕГРАЦИИ МИГРАНТОВ И ВПЛ</b>	<b>7</b>
Введение	11
Категории, определения и международные стандарты в отношении участия в политической жизни	15
Соображения общего порядка в отношении избирательных прав иностранцев и ВПЛ	30
Избирательные права иностранцев и ВПЛ, рассматриваемые в докладах о наблюдении за выборами	37
Основные проблемы, связанные с избирательными правами иностранцев и ВПЛ	43
Сравнительное исследование подходов различных государств	51
Выводы	70
<b>РЕКОМЕНДАЦИЯ 419 (2018)</b>	<b>71</b>
<b>РЕЗОЛЮЦИЯ 431 (2018)</b>	<b>77</b>



## **Доклад**

Избирательные права на местном уровне как элемент успешной долгосрочной интеграции мигрантов и ВПЛ в муниципалитетах и регионах Европы

# **Пояснительный меморандум**

---

CG35(2018)17

7 ноября 2018 года

Комитет по мониторингу

Докладчик: Йос ВИНЕН, Нидерланды (Л, ЕНП/  
КЕС)



## Резюме

В контексте массовой миграции на территории стран Совета Европы, которая происходит по политическим, гуманитарным и социально-экономическим причинам, а также в связи с военными конфликтами, все большее число людей переселяется (или их переселяют) в страны или регионы, не являющиеся странами или регионами их происхождения. Поскольку голосование на выборах поощряет мигрантов и внутренне перемещенных лиц (ВПЛ) к активному участию в жизни своей общины, предоставление им права голоса на местном уровне может рассматриваться как естественная отправная точка для их успешной долгосрочной интеграции.

В настоящем предварительном проекте доклада рассматриваются международные стандарты в отношении избирательных прав ВПЛ и неграждан, излагаются основные проблемы, связанные с осуществлением этих прав, и описываются разнообразные подходы, избранные государствами-членами Совета Европы в этой связи.



# ПОЯСНИТЕЛЬНЫЙ МЕМОРАНДУМ<sup>1</sup>

---

## ВВЕДЕНИЕ

В силу различных политических, гуманитарных и экономических обстоятельств все большее число людей на территории стран-членов Совета Европы на более или менее долгосрочной основе переселяются (или их переселяют) в регионы или страны, не являющихся их обычным местом проживания.<sup>2</sup> Эффективная политика интеграции людей на территориях государств-членов Совета Европы в тех местах, где они фактически проживают или куда были переселены, обозначена в качестве одного из приоритетов деятельности Конгресса на 2017-2020

---

1 Подготовлен при участии эксперта Конгресса проф. д-ра Кристины Биндер, Мюнхенский университет Бундесвера, Германия.

2 См. Международная организация по миграции (МОМ), Доклад о мировой миграции 2018, 2017, доступно по адресу: [https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr\\_2018\\_en.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_en.pdf).

годы,<sup>3</sup> а также в докладе Генерального секретаря Совета Европы за 2017 год.<sup>4</sup>

Основное внимание в настоящем докладе уделяется праву мигрантов и внутренне перемещенных лиц (ВПЛ) голосовать на выборах<sup>5</sup>, в первую очередь – на местном уровне. Некоторое внимание уделяется также праву голоса беженцев. Рассматриваемые в докладе категории лиц – иностранцы (беженцы, мигранты) и ВПЛ – существенно различаются по своему положению и правовому статусу. В соответствии с международными документами по вопросам прав человека и большинством национальных законов иностранцы и ВПЛ представляют

---

3 Конгресс местных и региональных властей Совета Европы, Приоритеты на 2017-2020 годы, 2016 г., доступно по адресу: <https://rm.coe.int/priorities-of-the-congress-2017-2020-a4-web-prems-017617-gbr-/168072fecb>. В последние годы этот вопрос также затрагивался в специальных рекомендациях Конгресса, таких как Рекомендация Конгресса (369) 2015, доступна по адресу: <https://rm.coe.int/168071b10a> и Рекомендация Конгресса (386) 2016, доступна по адресу: <https://rm.coe.int/168071a283>.

4 См. доклад Генерального секретаря Совета Европы «Положение в области демократии, прав человека и верховенства права в Европе», 2017 год, доступно по адресу: <https://rm.coe.int/state-of-democracy-human-rights-and-the-rule-of-law-populism-how-strong/168070568f>.

5 В докладе для полноты изложения помимо (пассивного) права голосовать будет также рассмотрено и право выставлять свою кандидатуру на выборах. Однако далее в тексте для простоты мы будем в основном говорить о «праве голоса».

собой две различные категории, особенно в том, что касается гражданства, и поэтому проблемы, с которыми они сталкиваются в отношении избирательных прав, также различаются.

При этом внимание к избирательным правам иностранцев и ВПЛ отвечает тому возрастающему значению, которое придается их участию в политической жизни как элементу их успешной интеграции в европейские муниципалитеты и регионы. Право голоса, в частности на местном и региональном уровне, является естественной отправной точкой для их успешной долгосрочной интеграции, поскольку голосование поощряет иностранцев и ВПЛ к активному участию в жизни их общины, где местная политика оказывает непосредственное влияние на их жизнь. Наличие «реальной связи», через преобладающие отношения (постоянное место жительства, центр жизненных интересов и т.д.), между иностранцами, ВПЛ и той местностью, где они участвуют в голосовании на местном уровне, имеет определяющее значение для их права голосовать. Таким образом, именно местные выборы являются наиболее важным уровнем их участия, поскольку местные сообщества являются, как правило, наиболее близкими к иностранцам и ВПЛ.

Правовое и практическое положение иностранцев и ВПЛ различается. Иностранцы по определению не имеют гражданства того государства, где они проживают, и поэтому основные международные договоры по правам человека не охватывают их право на участие в политической жизни. Однако, несмотря на то, что большинство иностранцев лишены избирательных

прав из-за своего статуса неграждан, в европейских государствах заметна тенденция к наделению долговременных иностранных резидентов правом голоса, по меньшей мере на местных выборах. Предоставление им избирательных прав, как правило, обусловлено требованиями к постоянному месту жительства, что гарантируют долгосрочную перспективу, а также наличие прочных и тесных связей со страной или избирательным округом проживания. В категорию ВПЛ входят лица, вынужденно перемещенные *внутри государства*, гражданами которого они являются, и таким образом они попадают в сферу действия права на участие в политической жизни.<sup>6</sup> Несмотря на то, что международные стандарты и примеры надлежащей практики дают необходимый ориентир в отношении избирательных прав ВПЛ на местных выборах, эти люди часто сталкиваются с препятствиями юридического или практического характера, мешающими осуществлению на деле их права голоса. В частности, самую серьезную проблему для ВПЛ представляют собой жесткие требования к постоянному месту жительства и связанные с этим обременительные административные процедуры регистрации.

---

6 См. «Принудительная миграция он-лайн». Что такое принудительная миграция?, 2012 г., доступно по адресу: <http://www.forcedmigration.org/about/whatisfm>; ЮНЕСКО, Мигрант/Миграция, 2017 г., доступно по адресу: <http://www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/international-migration/glossary/migrant/>.

## КАТЕГОРИИ, ОПРЕДЕЛЕНИЯ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ В ОТНОШЕНИИ УЧАСТИЯ В ПОЛИТИЧЕСКОЙ ЖИЗНИ

Рассматриваемые в настоящем докладе категории лиц – иностранцы/неграждане (беженцы, мигранты) и ВПЛ – существенно различаются между собой по своему положению и правовому статусу.

### Иностранцы/неграждане (мигранты и беженцы или лица в поисках убежища)

Иностранцы являются самой широкой категорией лиц, которую можно подразделить на группы в соответствии с конкретным статусом входящих в нее лиц, например, иностранные резиденты, трудящиеся-мигранты, беженцы или лица в поисках убежища.<sup>7</sup> Несмотря на различия в определениях, в настоящем исследовании используется определение иностранцев, принятое в Конвенции Совета Европы об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне и относящееся к иностранцам, проживающим в стране *на законных основаниях*.<sup>8</sup> Таким образом, исключаются лица, пребывающие в стране

---

7 См., напр., широкое определение в *Декларации ООН о правах лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают*, где «иностранец» определяется как «любое лицо, не являющееся гражданином государства, в котором оно находится.» [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=a/res/40/144](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=a/res/40/144).

8 Статья 2 Конвенции об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне.

незаконно. Исходя из этого, по оценкам, в конце 2015 года в государствах-членах Совета Европы проживало около 80 миллионов иностранных граждан.<sup>9</sup>

Мигранты, как правило, добровольно покидают свои страны с целью улучшить свое материальное или социальное положение, а также в поисках лучших перспектив для себя и своей семьи.<sup>10</sup> В эту группу в основном входят так называемые «трудящиеся-мигранты», пребывание которых в стране носит профессиональный характер. Хотя точных данных нет, доля добровольных мигрантов среди всех иностранцев, проживающих в государствах-членах Совета Европы, по оценкам, в 2016 году превысила 70 млн. человек.<sup>11</sup>

---

9 В это число входят данные по Европе (включая Россию) - лица, родившиеся в Европе, но проживающие в другом европейском государстве (40 миллионов), лица, родившиеся в других регионах и находящиеся в Европе в качестве мигрантов, беженцев или лиц в поисках убежища (35 миллионов), а также данные по Турции, Грузии, Армении и Азербайджану (5 миллионов). Доклад МОМ о мировой миграции за 2018 год, доступно по адресу: [https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr\\_2018\\_en.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_en.pdf)

10 В соответствии с *Рекомендациями ООН по статистике международной миграции* мигранты могут быть долгосрочными (пребывание в стране не менее одного года) и краткосрочными (пребывание в стране не более одного года, но не менее трех месяцев).

11 Данные представлены в докладе УВКБ «Мир в цифрах», 2017 г. и в Докладе МОМ о миграции в мире в 2018 году, 2017 г.

Еще одной категорией иностранцев являются беженцы<sup>12</sup> и лица в поисках убежища. Начиная с 2014 года, некоторые государства-члены Совета Европы столкнулись с увеличением числа таких лиц. Пик «кризиса» беженцев пришелся на 2015 год, когда более 1,2 миллиона человек прибыли в Европу и обратились за убежищем в странах-членах ЕС, что более чем вдвое превысило показатель предыдущего года.<sup>13</sup> В итоге к концу 2016 года в странах Совета Европы было зарегистрировано почти

---

12 Статья 1A(2) Конвенции 1951 года о статусе беженцев с изменениями, внесенными протоколом от 1967 года, определяет «беженца» как лицо, которое «в силу обоснованного опасения подвергнуться преследованию по признаку расы, религии, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится за пределами страны своего гражданства и не может или, в силу такого опасения, не желает пользоваться защитой своей страны; или лицо без гражданства, которое оказалось за пределами страны своего прежнего обычного проживания в результате указанных обстоятельств, и не может или, в силу такого опасения, не желает возвращаться в нее.»; Конвенция о статусе беженцев, резолюция 429 (V) ГА ООН, 1954 год, доступно по адресу: <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/StatusOfRefugees.aspx>; Протокол о статусе беженцев, Резолюция 2198 (XXI) ГА ООН, 1967 год, доступно по адресу: <http://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/protocolrefugees.pdf>.

13 Евростат, Статистика лиц в поисках убежища, 2017 г., доступно по адресу: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics); См. также Европейская инициатива стабильности, Кризис беженцев в

7 миллионов беженцев и лиц в поисках убежища.<sup>14</sup> Лица, признанные беженцами, пользуются особым статусом в соответствии с Конвенцией Организации Объединенных Наций о беженцах 1951 года (с изменениями, внесенными протоколом от 1967 года). Лица в поисках убежища – это те лица, которые ходатайствовали о предоставлении им статуса беженца, однако их просьба еще не была официально рассмотрена принимающим государством.<sup>15</sup> Если лицо в поисках убежища не получит статуса беженца, оно может быть в конечном итоге репатриировано как любой другой иностранец, находящийся в стране незаконно, если только ему в соответствии с национальным законодательством не будет предоставлено разрешение на временное пребывание в стране.<sup>16</sup> Учитывая этот

---

статистике, 2017 г., доступно по адресу: <http://www.esiweb.org/pdf/ESI%20-%20The%20refugee%20crisis%20through%20statistics%20-%2030%20Jan%202017.pdf>.

14 По состоянию на 2016 год страны с наибольшим числом беженцев и лиц в поисках убежища включали Турцию (3,1 миллиона), Германию (1,3 миллиона), Францию (370 000), Швецию (300 000) и Италию (250 000). УВКБ ООН, Мир в цифрах, 2017 г.

15 Пока процедуры не завершены, лицам в поисках убежища предоставляются определенные права, и они пользуются некоторыми минимальными стандартами защиты, прежде всего на них распространяется принцип невыдворения.

16 Например, Соединенное Королевство может предоставить лицам, которым отказано в предоставлении статуса беженца, гуманитарную защиту (обычно сроком на 5 лет) или по своему усмотрению позволить им оставаться в стране.

неопределенный статус, лица в поисках убежища далее не будут рассматриваться в настоящем докладе.

Что касается международных стандартов, то иностранцы, как правило, не попадают в сферу действия права на политическое участие, поскольку такие стандарты, в частности, Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП) и Европейская конвенция о правах человека (ЕКПЧ) прямо говорят о «гражданах». Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления о праве на участие в делах местного органа власти, имеющий непосредственное отношение к местным выборам, также применяется в принципе только к «гражданам» государства. Таким образом, в отношении права голоса иностранцев лишь немногие гарантии могут быть выведены из международных документов.

В то же время некоторые документы учитывают общую тенденцию к предоставлению иностранцам права голоса, по меньшей мере на местном уровне. В Дополнительном протоколе к Европейской хартии местного самоуправления о праве на участие в делах местного органа власти говорится, что «закон также должен признавать право других лиц на участие, если Страна (...) примет такое решение, или когда это согласуется с международно-правовыми обязательствами Страны». Это положение относится к дальнейшему расширению гарантий участия в том случае, когда этого требует внутреннее законодательство государства или его международные обязательства, и может пониматься как стимул для государств осуществлять такие гарантии в том числе и в отношении иностранцев.

Предоставление права голоса иностранцам, по крайней мере в местном контексте, является одним из основных положений Конвенции Совета Европы об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне. Конвенция прямо обязывает государства «предоставлять право голосовать и выставлять свою кандидатуру на выборах в местные органы власти» иностранным резидентам при условии, что они на законном основании постоянно проживают в соответствующей стране не менее 5 лет, предшествующих выборам, предусматривая при этом возможность сократить этот обязательный минимальный срок проживания.

Соответствующие документы мягкого права также касаются предоставления права голоса иностранцам, проживающим в других странах, по меньшей мере на местных выборах. Разработанный Венецианской комиссией Кодекс надлежащей практики в вопросах выборов, признавая гражданство в качестве ориентира, отмечает, что «было бы целесообразно разрешить иностранцам участвовать в местных выборах после определенного периода проживания». Парламентская ассамблея Совета Европы также поддерживает предоставление иностранцам права голосовать и выставлять свою кандидатуру на местных выборах после не менее трех лет законного проживания.<sup>17</sup>

Что касается конкретно трудящихся-мигрантов, в Международной конвенции о защите всех трудящихся-мигрантов и их семей от 1990 года (МКПТМ) содержатся

---

<sup>17</sup> Рекомендация ПАСЕ 1500 (2001)

определенные ссылки на их политические права.<sup>18</sup> Эта Конвенция устанавливает, что «государства работы по найму в соответствии со своими национальными законодательствами должны содействовать проведению консультаций с трудящимися-мигрантами или их участию [...] в принятии решений, касающихся жизни и управления местными общинами» и что: «трудящиеся-мигранты могут пользоваться политическими правами в государстве работы по найму, если это государство в рамках своего суверенитета предоставит им такие права». МКПТМ рекомендует содействовать участию трудящихся-мигрантов в политической жизни (в качестве альтернативы проведению с ними консультаций), не устанавливая при этом никаких обязательств по предоставлению трудящимся-мигрантам права голоса.

Что касается признанных беженцев, Конвенция о беженцах 1951 года (и протокол от 1967 года) не предусматривают предоставления политических прав беженцам в странах, дающих им убежище. Однако статью 34 этой Конвенции можно понимать как косвенное стимулирование государств действовать в этом направлении, поскольку в ней говорится, что «договаривающиеся государства в максимально возможной степени содействуют ассимиляции и натурализации беженцев». Как указано в комментарии ООН к Конвенции о беженцах, это включает,

---

18 На данный момент МКПТМ ратифицирована лишь относительно небольшим числом государств; участниками ее является 51 государство, среди которых лишь несколько государств-членов Совета Европы. Статус ратификации: <http://indicators.ohchr.org>.

среди прочего, интеграцию беженцев в экономическую, социальную и культурную жизнь страны, предоставляющей убежище. Поскольку предоставление избирательных прав (как минимум) на местных выборах является важнейшим инструментом интеграции, статья 34, как представляется, по меньшей мере побуждает государства предоставлять беженцам право голоса на местных выборах, особенно в случае долгосрочного проживания. Однако Конвенция о беженцах не предусматривает на этот счет никаких обязательств, если только беженец не становится полноправным гражданином принимающего государства.

## Внутренне перемещенные лица (ВПЛ)

В руководящих принципах организации Объединенных Наций по вопросу о перемещении лиц внутри страны «внутренне перемещенные лица» определяются как «лица или группы лиц, которые были вынуждены бежать или которых обязали покинуть свои дома или места обычного проживания, в частности в результате или во избежание последствий вооруженных конфликтов, ситуаций общего насилия, нарушений прав человека, стихийных бедствий или техногенных катастроф, и которые не пересекли при этом международно признанную государственную границу».<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> УКГВ, Руководящие принципы Организации Объединенных Наций по вопросу о перемещении лиц внутри страны, 1998 год, доступно по адресу: <http://www.unhcr.org/protection/idsps/43ce1cff2/guiding-principles-internal-displacement.html>.

Таким образом, ВПЛ, как правило, являются гражданами того государства, в пределах которого они были вынужденно перемещены вследствие человеческой деятельности либо стихийных бедствий. На конец 2016 года на территории стран-членов Совета Европы насчитывалось около 3 миллионов ВПЛ - большинство из них были вынужденно перемещены в результате конфликтов и насильственных действий.<sup>20</sup> Среди государств-членов Совета Европы наибольшее число ВПЛ сосредоточено на Украине (1,7 миллиона); в Азербайджане (600 000); Грузии (200 000) и в государствах Западных Балкан (Сербия, 160 000; Босния и Герцеговина, 100 000).

В целом положение ВПЛ отличается от положения иностранцев/неграждан, поскольку ВПЛ, как правило, являются гражданами государства и, следовательно, подпадают под действие предусмотренного международными договорами права на политическое участие. ВПЛ, как правило, защищены статьей 25 Международного пакта Организации Объединенных Наций о гражданских и политических правах (МПГПП), статьей 21 Всеобщей декларации прав человека, а также Европейской конвенцией о правах человека. Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ) уже применял Конвенцию к ВПЛ в таких государствах как Россия, Турция, а также в

---

<sup>20</sup> УВКБ ООН, Мир в цифрах, 2017, доступно по адресу: [http://popstats.unhcr.org/en/overview#\\_ga=2.36270947.211978652.3.1514544975-1053877117.1509452136](http://popstats.unhcr.org/en/overview#_ga=2.36270947.211978652.3.1514544975-1053877117.1509452136).

балканских странах и странах Южного Кавказа, не касаясь пока, однако, их права голосовать.<sup>21</sup>

Принцип всеобщего избирательного права, закрепленный в статье 25 МПГПП, гарантирует право на участие в политической жизни всем гражданам, а, следовательно, и ВПЛ. Хотя требования в отношении постоянного места проживания в принципе являются допустимым ограничением такого права, эти требования должны быть разумными. Критерий разумности, на наш взгляд, не соблюдается, когда требования внутреннего законодательства в отношении постоянного места проживания препятствуют участию ВПЛ в политической жизни, особенно если перемещение было вынужденным.

Если практика Европейского суда по правам человека, как правило, оставляет государствам широкую – но не беспредельную – свободу усмотрения в отношении возможных требований о постоянном месте и продолжительности проживания, то в случае ВПЛ, учитывая их уязвимость, ситуация представляется иной. Кроме того, разработанный Венецианской комиссией Кодекс надлежащей практики в вопросах выборов содержит весьма подробные ограничения в отношении требований к постоянному месту проживания. Исходя из этого можно с уверенностью предположить, что содержащиеся во внутреннем законодательстве требования о постоянном

---

21 См. Рекомендацию 2126(2018) и Резолюцию 2214(2018) Парламентской ассамблеи Совета Европы «Гуманитарные потребности и права внутренне перемещенных лиц в Европе».

месте проживания, которые влекут за собой лишение ВПЛ избирательных прав, представляют собой нарушение права на политическое участие, закрепленного во всеобщих и региональных договорах по правам человека.

Кроме того, любые меры, принимаемые в отношении избирательных прав ВПЛ, должны оцениваться с учетом принципа недискриминации, закрепленного в большинстве международных договоров по правам человека. Фактически в число ВПЛ, как правило, входят уязвимые группы (женщины, расовые меньшинства, инвалиды, дети), которые подпадают под защиту других договоров по правам человека. В этих договорах особое внимание уделяется специальным мерам, направленным на обеспечение фактического равного участия.<sup>22</sup> Европейский суд по правам человека пришел к выводу, что предоставленная государствам свобода усмотрения не может иметь своим следствием запрещение определенным лицам или группам участвовать в политической жизни страны, тем самым осудив такие ограничения, которые ущемляют саму суть права на свободные выборы и/или носят дискриминационный характер. Это имеет особое значение для ВПЛ из числа меньшинств, таких как цыгане-рома, которые по юридическим или практическим причинам фактически лишены избирательных прав.

Акцент на необходимости эффективного осуществления политических прав требует от государств создания практических условий, позволяющих ВПЛ голосовать.

---

<sup>22</sup> МФИС, «Внутренне перемещенные лица и участие в выборах: краткий обзор», сентябрь 2016 г.

На самом деле в статье 25 МПГПП говорится о «праве и возможности» и, таким образом, делается упор на практическую реализацию прав.<sup>23</sup> Комитет ООН по правам человека установил в общем смысле, что «следует принять позитивные меры для преодоления конкретных трудностей, таких как неграмотность, языковые барьеры, нищета или ограничения свободы передвижения, которые мешают лицам, имеющим право голоса, эффективно осуществлять свои права», что имеет прямое отношение к ВПЛ.

Проблема избирательных прав ВПЛ также неразрывно связана с вопросом регистрации избирателей, что является одним из условий осуществления избирательных прав.<sup>24</sup> Поскольку ВПЛ, как правило, не включаются в списки избирателей в местах своего временного проживания,

---

23 См. тж. Замечания общего порядка КПЧ ООН, п. 11: «Государства должны принимать эффективные меры для обеспечения того, чтобы все лица, имеющие право голоса, могли осуществлять это право.»

24 Положение ВПЛ обычно весьма сложное, поскольку им приходится выбирать между регистрацией в избирательном округе своего происхождения или в нынешнем избирательном округе. Поэтому важно, чтобы ВПЛ имели возможность выбирать и менять свой избирательный округ. Соответственно, в п. 11 Замечаний общего порядка КПЧ ООН говорится: «Если к регистрации применяются требования о постоянном месте проживания, эти требования должны быть разумными и не должны применяться таким образом, чтобы лишать бездомных лиц права голоса.» Можно сказать, что ВПЛ в каком-то смысле являются бездомными и поэтому не должны лишаться права голоса из-за требований к постоянному месту проживания.

может потребоваться их активная регистрация в качестве эффективной меры для обеспечения того, чтобы все лица, имеющие право голоса, могли воспользоваться этим правом. Однако, учитывая уязвимое положение ВПЛ, при этом не следует недооценивать риски мошенничества и манипулирования. Разработанный Венецианской комиссией Кодекс надлежащей практики в вопросах выборов в целом рекомендует, чтобы списки избирателей были постоянными, регулярно обновляемыми и общедоступными. Избиратели должны иметь возможность проверить свою регистрацию и запросить внесение исправлений. В районах (временного) проживания ВПЛ могут потребоваться специальные шаги по обновлению списков избирателей.

Во избежание лишения избирательных прав и в целях содействия осуществлению права на возвращение ВПЛ может быть разрешено голосовать в своих прежних местах жительства при условии, что будет обеспечена безопасность, законность и прозрачность выборов в соответствии с международными стандартами и наилучшей практикой.<sup>25</sup> Могут потребоваться соответствующие меры для проведения заочного голосования в соответствии

---

25 Разработанный Венецианской комиссией Кодекс надлежащей практики в вопросах выборов предусматривает, что «свобода передвижения граждан внутри страны наряду с их правом на возвращение в любое время является одним из основных прав, необходимых для проведения подлинно демократических выборов. Если лица, в исключительных случаях, были перемещены не по собственному желанию, они должны временно иметь возможность считаться резидентами по своему прежнему месту жительства».

со стандартами, касающимися личного заочного голосования, голосования по почте, электронного голосования и голосования по доверенности. Кодекс надлежащей практики в вопросах выборов устанавливает, что голосование по почте должно быть безопасным и надежным, исключая возможность мошенничества и запугивания; электронное голосование должно быть безопасным, и избиратели должны иметь возможность получить подтверждение своих голосов и при необходимости внести исправления при соблюдении принципа тайного голосования. К голосованию по доверенности должны применяться строгие правила, особенно в отношении числа доверенностей, которые может иметь один избиратель.

На случай лишения ВПЛ их политических прав им должен быть предоставлен доступ к эффективной системе обжалования, включая процедуры подачи жалоб и апелляций в соответствии с действующими стандартами справедливого судебного разбирательства. Все механизмы разрешения избирательных споров (РИС) должны быть доступны и учитывать ограниченные финансовые возможности ВПЛ, невозможность для них выехать в свои избирательные округа и языковые проблемы.

Несмотря на то, что ни один юридически обязательный международный документ прямо не касается положения ВПЛ, к ним применимы соответствующие документы необязательного характера (инструменты мягкого права). Руководящие принципы Межучрежденческого постоянного комитета ООН по правам человека и стихийным бедствиям и Руководящие принципы ООН

по внутреннему перемещению устанавливают, что ВПЛ «исходя из принципа полного равенства должны пользоваться теми же правами и свободами по международному и внутреннему праву, что и другие лица в их стране», и что они «в результате своего перемещения не должны подвергаться дискриминации при осуществлении своего права голоса и участия в делах правительства и общества, включая право на доступ к средствам, необходимым для осуществления этого права». Эти документы подразумевают позитивное обязательство принять все необходимые меры для того, чтобы ВПЛ могли пользоваться своими избирательными правами, а также обеспечить их общую защиту от чрезмерно жестких требований в отношении постоянного места проживания.

Аналогичным образом, стандарты Совета Европы требуют от государств-членов «предоставлять избирательные права всем своим гражданам, не предъявляя требований о постоянном месте проживания»,<sup>26</sup> «принимать надлежащие правовые и практические меры, позволяющие внутренне перемещенным лицам эффективно осуществлять свое право голоса на национальных, региональных или местных выборах и обеспечивать, чтобы это право не нарушалось препятствиями практического характера»,<sup>27</sup> а также «обеспечить, чтобы ВПЛ могли осуществлять свое право участвовать в государственных делах на всех уровнях, включая право голосовать или выставлять свою кандидатуру на выборах, для чего могут потребоваться

---

26 Резолюция Парламентской ассамблеи (ПАСЕ) от 2005 года

27 Решение Комитета министров Совета Европы от 2006 г.

специальные меры, такие как регистрация избирателей из числа ВПЛ или открепительные удостоверения».<sup>28</sup>

Кроме того, Копенгагенский документ ОБСЕ 1990 года гласит, что государства-участники обязуются «уважать права своих граждан на участие в управлении своей страной [...] через свободные выборы на основе справедливых избирательных процессов». Что касается конкретно избирательных прав ВПЛ, в 2000 году Совет министров ОБСЕ подчеркнул, что «вопрос о том, могут ли ВПЛ свободно осуществлять свое право голоса, должен быть предметом особого внимания», а в 2004 году рекомендовал государствам-участникам «уделять особое внимание избирательным правам ВПЛ в деятельности ОБСЕ по наблюдению за выборами, проводя мониторинг возможности голосования для ВПЛ и содействуя реформам для обеспечения полного осуществления их права на политическое участие».

## **СООБРАЖЕНИЯ ОБЩЕГО ПОРЯДКА В ОТНОШЕНИИ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ИНОСТРАНЦЕВ И ВПЛ**

Ряд соображений говорит в пользу участия иностранцев и ВПЛ в выборах, в первую очередь на местном уровне, в тех местах, где они — пусть и временно — проживают. К этим соображениям относится необходимость осуществления всеобщего избирательного права и политического участия, обеспечения высокого качества демократии, формирования инклюзивного общества и интеграции.

---

<sup>28</sup> Парламентская Ассамблея - Комитету министров в 2009 г.

## Принцип всеобщего избирательного права и политического участия

Выборы на основе всеобщего, равного и свободного от дискриминации избирательного права, как это предусмотрено в основных документах по правам человека, имеют важнейшее значение для современных демократий, поскольку они представляют собой единственный механизм формирования легитимных правительств.<sup>29</sup> Принцип всеобщего избирательного права может, однако, иметь ограничения, связанные, в частности, с требованиями к наличию гражданства и постоянного места проживания.<sup>30</sup>

Исходя из этого, право на политическое участие, закрепленное в международных договорах, обычно предоставляется только гражданам, а иностранцы, как правило, не подпадают под действие соответствующих гарантий. Тем не менее, в эпоху глобализации и растущей трудовой миграции, когда все больше иностранцев/неграждан живут на долгосрочной основе в других

---

29 Статья 21 ВДПЧ; Статья 25 МПГПП и т.д.

30 Статья 21 ВДПЧ; Статья 25(b) МПГПП; п. 7.3., Копенгагенского документа ОБСЕ, доступно по адресу: <http://www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true>; Европейская Комиссия Совета Европы за демократию через право (Венецианская комиссия), Кодекс надлежащей практики в вопросах выборов – руководящие принципы и пояснительный доклад, Заключение № 190/2002, II.2, доступно по адресу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev-e).

странах, это исключение представляется все менее и менее оправданным.<sup>31</sup> Существуют важные аргументы в пользу предоставления им права голоса, по крайней мере на местном и региональном уровне.

Избирательные права также актуальны и для ВПЛ, которые остаются в пределах своего государства, но в районах, отличных от районов своего обычного проживания. Поскольку ВПЛ, как правило, являются гражданами своих государств, они подпадают под действие соответствующих международных гарантий. Тем не менее, юридические требования (о постоянном месте проживания во внутреннем законодательстве), а также практические препятствия могут мешать эффективному участию ВПЛ в выборах (особенно на местном уровне).

## Качество демократии

Вопрос о предоставлении избирательных прав иностранцам и ВПЛ необходимо также рассматривать с точки зрения взаимоотношений этих групп с общиной, в которой проводятся выборы. В целом, если иностранцы и ВПЛ являются долгосрочными резидентами, их можно считать членами сообщества, учитывая их вклад в его экономическую жизнь и процветание, семейные связи с местными жителями, а также их участие в социальной

---

31 См. Совет Европы, ПАСЕ, Рекомендация 1500, Участие иммигрантов и иностранных резидентов в политической жизни государств-членов Совета Европы, 2001 г., доступно по адресу: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16876&lang=en>.

и культурной жизни по месту своего проживания.<sup>32</sup> Как члены общины ВПЛ и иностранцы, проживающие в стране длительное время, имеют законные основания рассчитывать на всестороннее участие в управлении государственными делами. Политические решения, принимаемые местными властями на повседневной основе, оказывают прямое влияние на жизнь иностранцев и ВПЛ, но при этом они зачастую не имеют возможности участвовать в принятии этих решений.

Кроме того, иностранцы и ВПЛ часто имеют особые потребности, учитывая их конкретную ситуацию, которая отличается от положения остальной части общины. По различным причинам они находятся в ситуации особой уязвимости, что является особенно веским аргументом в пользу их интеграции.

Можно привести дополнительный аргумент в пользу тех, кто работает и платит налоги, таких как трудящиеся-мигранты и работающие ВПЛ: социальная справедливость требует их включения в процесс принятия решений, в частности в отношении распределения финансовых и других ресурсов.

В более общем плане исключение значительной группы долгосрочных резидентов из процесса принятия решений по вопросам, которые прямым образом их затрагивают, влечет последствия в плане легитимности и подотчетности

---

<sup>32</sup> См. преамбулу Конвенции об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне.

правительства.<sup>33</sup> В конечном счете, исключение значительной части населения из избирательных процессов может привести к непризнанию результатов выборов, что особенно проблематично в разделенных или постконфликтных обществах, переживающих политические преобразования. Выборы, которые не являются всеохватными, подрывают вновь созданные демократические институты и в долгосрочной перспективе оказывают негативное воздействие на устойчивость демократии, примирения и мирного строительства.

## **Инклюзивное общество и интеграция: особая роль местных выборов**

В долгосрочной перспективе политическое участие иностранцев и ВПЛ играет важную роль в успешной интеграции этих групп в общество и в политические сообщества по месту их проживания. Как правило, наличие избирательных прав создает особо тесную связь между человеком и общиной, в которой он живет, тем самым укрепляя жизнеспособность и устойчивость самой

---

33 См. Б. Лэйси, Обеспечение подотчетности, легитимности и мира: беженцы, внутренне перемещенные лица и право на политическое участие, 2004, стр. 4, доступно по адресу: [http://www.ifes.org/sites/default/files/08\\_04\\_hybl\\_brettclacy.pdf](http://www.ifes.org/sites/default/files/08_04_hybl_brettclacy.pdf). На деле, с технической точки зрения, изменение мест регистрации может повлиять на размеры избирательных округов, и поэтому особую важность приобретают регулярные пересмотры делимитации округов (задолго до выборов).

общины.<sup>34</sup> Тем не менее, возможности политического участия ВПЛ в нынешних округах проживания должны быть сбалансированы с такими же возможностями в округах их происхождения.

С точки зрения интеграции право голоса на местном и региональном уровне дает иностранцам и ВПЛ стимул к более глубокому изучению и усвоению норм и практики демократии. Политические решения, принимаемые на местном уровне, как правило, оказывают более прямое и непосредственное влияние на их повседневную жизнь, нежели решения, принимаемые на национальном уровне.

Иностранцы могут сталкиваться с особыми проблемами в сфере жилья (например, цены и доступность муниципальных квартир), образования (например, особые языковые потребности в школах), местных служб (например, услуги здравоохранения), общественного транспорта (например, для поездок на работу), а также в сфере своей культурной и спортивной деятельности. Цель предоставления иностранным резидентам права голоса состоит в том, чтобы они могли влиять на решения, принимаемые местными властями в отношении этих аспектов их повседневной жизни. ВПЛ и беженцы могут в первую очередь сталкиваться с проблемами, вызванными их вынужденным перемещением, и нуждаться в гуманитарной помощи, доступе к воде и санитарии, элементарном жилье и адекватном размещении,

---

<sup>34</sup> См. преамбулу Конвенции об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне.

социальной защите и пр., и все эти вопросы в основном решаются на местном уровне.<sup>35</sup>

Кроме того, предоставление избирательных прав иностранцам и ВПЛ будет стимулировать местных политических лидеров обращаться лицом к их конкретным проблемам. В идеале при распространении избирательных прав на эти группы населения политические программы должны стать более инклюзивными, охватывая в том числе (особые) потребности иностранцев и ВПЛ, особенно с учетом того, что на них на местном уровне распространяются те же обязанности, что и на граждан, например, в отношении уплаты местных налогов и сборов.

Поскольку большое число беженцев и мигрантов представляет собой проблему для городов и регионов, Конгресс признал необходимость повышения качества местной и региональной демократии путем расширения их участия на местном уровне в соответствии с европейскими договорами.<sup>36</sup> Кроме того, в Рекомендации Конгресса 369 (2015)<sup>37</sup> государствам-членам Совета Европы предлагается ратифицировать как Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления о праве на

---

35 См., например, Э. Уильямс (ред.), Защита внутренне перемещенных лиц: пособие для законодателей и политиков, 2008 г., доступно по адресу: <http://www.unhcr.org/50f955599.pdf>.

36 Такими как Европейская хартия местного самоуправления и Дополнительный протокол к ней о праве на участие в делах местного органа власти.

37 Рекомендация Конгресса (369) 2015 о списках избирателей и избирателей, фактически проживающих за рубежом

участие в делах местного органа власти, так и Конвенцию об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне, тем самым признавая право иностранцев и ВПЛ голосовать на местных выборах в качестве решающего фактора для их успешной интеграции в европейские сообщества.

## **ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ПРАВА ИНОСТРАНЦЕВ И ВПЛ, РАССМАТРИВАЕМЫЕ В ДОКЛАДАХ О НАБЛЮДЕНИИ ЗА ВЫБОРАМИ**

Конгресс, а также ОБСЕ/БДИПЧ в своих докладах о наблюдении за выборами регулярно поднимали вопрос о предоставлении избирательных прав иностранцам, ВПЛ и, в меньшей степени, беженцам.<sup>38</sup>

### **Иностранцы/неграждане**

В ходе недавних муниципальных выборов в «бывшей Югославской Республике Македония»<sup>39</sup> в 2013 году и местных выборов 2015 года в Албании<sup>40</sup> как Конгресс,

---

38 Следует отметить, что ОБСЕ/БДИПЧ в основном наблюдает за национальными выборами и, таким образом, в контексте участия ВПЛ имеется меньше упоминаний о местных выборах. Поэтому последующие примеры взяты из ограниченного числа докладов и стран.

39 Конгресс местных и региональных властей, муниципальные выборы в «бывшей югославской Республике Македония» (24 марта 2013 г.), 31 октября 2013 г., пункт 2. 46.

40 Заключительный доклад миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами, местные выборы, Республика Албания, 21 июня 2015 г., стр. 26.

так и ОБСЕ/БДИПЧ указывали на желательность предоставления избирательных прав долгосрочным иностранным резидентам. В этом контексте в ряде докладов о выборах говорится о «наметившейся тенденции предоставления права голоса на местных выборах долгосрочным резидентам, не являющимся гражданами».<sup>41</sup>

В тех случаях, когда негражданам не было позволено голосовать на местных выборах, как, например, во время местных выборов 2015 года на Украине,<sup>42</sup> лишение их избирательных прав подвергалось критике как не соответствующее надлежащей избирательной практике, особенно в связи с тем, что большое число лиц было лишено избирательных прав из-за отсутствия гражданства и, таким образом, осталось без политического представительства.<sup>43</sup>

---

41 Самые последние упоминания - в докладе миссии ОБСЕ/БДИПЧ по оценке потребностей, президентские выборы, Австрийская Республика, 24 апреля 2016 г., а также в докладе миссии ОБСЕ/БДИПЧ по оценке потребностей, парламентские выборы, Княжество Андорра, 1 марта 2015 г.

42 Заключительный доклад миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами, местные выборы, Украина, 25 октября и 15 ноября 2015 г.

43 Заключительный доклад ограниченной миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами, парламентские выборы, Латвийская Республика, 2 октября 2010 г., стр. 1; см. тж. Конгресс, доклад о положении местной и региональной демократии в Латвии, Часть II, 1998 г., п. 5.

И наоборот, в докладах в целом приветствовалось, когда негражданам или лицам с неопределенным гражданством разрешалось голосовать на местных выборах, как, например, в докладе ОБСЕ/БДИПЧ в связи с парламентскими выборами 2007 года в Эстонии.<sup>44</sup> Конгресс в том же духе приветствовал тот факт, что «иностранным резидентам было предоставлено право голосовать на муниципальных выборах при соблюдении определенных условий [...] Несмотря на то, что право голоса не решило всех социальных и прочих проблем интеграции иностранных резидентов, это все же был шаг в правильном направлении, который, в частности, способствовал осознанию политическими партиями необходимости создания механизмов для улучшения интеграции этих групп».<sup>45</sup>

Доклады о наблюдении за выборами четко указывают на то, что негражданам, проживающим в общине в течение определенного периода времени, должно быть позволено голосовать, по крайней мере на местных, а еще лучше – на региональных выборах. Это особенно оправдано в тех случаях, когда большое число неграждан лишено избирательных прав.

---

44 Заключительный доклад миссии ОБСЕ/БДИПЧ по оценке выборов, парламентские выборы, Эстонская Республика, 4 марта 2007 года, стр. 5.

45 Конгресс местных и региональных властей, Доклад о местной и региональной демократии в Нидерландах, Часть II, 1998 г., pp. 48-49.

## ВПЛ

В отношении избирательных прав ВПЛ доклады международных наблюдателей за выборами содержат откровенную критику и пестрят многочисленными примерами и резкими формулировками. В том, как решаются вопросы, связанные с правом голоса ВПЛ, можно выделить различные подкатегории. Иногда ВПЛ вообще не разрешается голосовать, но чаще всего осуществлению их права голоса препятствуют практические проблемы.

Тот факт, что ВПЛ вообще не разрешалось голосовать на местных выборах, был подвергнут критике как противоречащий надлежащей избирательной практике, что можно видеть, в частности, в докладах Конгресса и ОБСЕ/БДИПЧ о местных выборах на Украине в 2015 году, а также в докладе Конгресса о местных выборах 2002 года в Южной Сербии.<sup>46</sup>

Еще чаще в докладах о наблюдении за выборами обнаруживалось, что хотя ВПЛ и было позволено голосовать, они сталкивались с практическими препятствиями, которые мешали их полному и осознанному участию в выборах. Одной из главных проблем в этом смысле является отсутствие надлежащего просвещения избирателей.

---

<sup>46</sup> Заключительный отчет миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами, местные выборы, Украина, 25 октября и 15 ноября 2015 года, стр. 12. См. тж. Конгресс, Доклад о местных выборах в Южной Сербии (28 июля 2002 г.), 2000

Другие практические проблемы связаны с нарушениями и ошибками в списках избирателей, а также с управлением выборами в целом. В связи с парламентскими выборами в Азербайджане в 2005 году наблюдатели ОБСЕ/БДИПЧ указывали на проблемы, с которыми сталкивалась избирательная администрация в связи с устаревшими списками избирателей ввиду высокой в целом мобильности ВПЛ.<sup>47</sup> Об отсутствии данных сообщалось также в связи с регистрацией ВПЛ на всеобщих выборах 2014 года в Боснии и Герцеговине<sup>48</sup> и, в меньшей степени, в связи с президентскими выборами 2000 года в Грузии.<sup>49</sup>

Проблема возможных фальсификаций на выборах поднималась Конгрессом в контексте проблемы дополнительных списков избирателей для ВПЛ на местных выборах в Грузии в 2002 году.<sup>50</sup> В Азербайджане в ходе президентских выборов 2003 года и парламентских выборов 2010 года ОБСЕ/БДИПЧ отмечали случаи

---

47 Заключительный доклад миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами, парламентские выборы, Республика Азербайджан, 6 ноября 2005 года, стр. 9, 22.

48 Заключительный доклад миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами, Босния и Герцеговина, 12 октября 2014 г., стр. 10-11.

49 Заключительный доклад миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами, президентские выборы, Республика Грузия, 9 апреля 2000 года, стр. 11-12, 20.

50 Конгресс, Доклад о местных выборах в Грузии (2 июня 2002 г.)

давления на ВПЛ с тем, чтобы они поддержали кандидатов от правящей партии.<sup>51</sup>

В своем последнем информационном докладе о муниципальных выборах, состоявшихся в Грузии в октябре 2017 года, Конгресс приветствовал меры, принятые для расширения избирательных прав ВПЛ, такие как предоставление ВПЛ возможности включения в списки избирателей по их текущему месту жительства, уведомление и предоставление возможности зарегистрироваться избирателям с прекращенным или отсутствующим официальным статусом ВПЛ, а также отмена требования относительно использования удостоверений ВПЛ для голосования.<sup>52</sup>

## Беженцы

В отношении права голоса беженцев международные наблюдатели высказывают меньше критики, а доклады Конгресса и ОБСЕ/БДИПЧ подходят к этому вопросу с осторожностью.<sup>53</sup> Обе эти организации в своих оценках

---

51 Заключительный доклад миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами, президентские выборы, Республика Азербайджан, 15 октября 2003 г. Заключительный доклад миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами, парламентские выборы, Республика Азербайджан, 7 ноября 2010 г.

52 Конгресс местных и региональных властей, Информационный доклад Конгресса о муниципальных выборах в Грузии (21 октября 2017 г.)

53 Причина, по которой выводы миссий по наблюдению за выборами не дают четкого руководства, заключается в том, что беженцы не подпадают под действие МПГПП

избрали описательный подход, особенно в связи с повторным проведением в Азербайджане довыборов в местные органы власти в 2006 году. В других докладах указывалось, в частности, на практические проблемы, связанные с осуществлением избирательных прав беженцев, о чем говорится и в докладе Конгресса о местных выборах 1996 года в Армении.

Соответственно, выводы миссий по наблюдению за выборами не содержат четких указаний. Одной из причин, объясняющих осторожность формулировок, является слабая международно-правовая база в отношении избирательных прав беженцев, а также зачастую сложная ситуация на местах. Кроме того, большое число беженцев в регионе Совета Европы – это относительно недавнее явление, которое вышло на первый план лишь в контексте «кризиса» беженцев 2015 года. Таким образом, изучение этого вопроса может потребовать некоторого времени и станет предметом рассмотрения в будущих докладах о наблюдении за выборами.

## **ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ, СВЯЗАННЫЕ С ИЗБИРАТЕЛЬНЫМИ ПРАВАМИ ИНОСТРАНЦЕВ И ВПЛ**

Как становится ясно, в частности, из вышеупомянутых докладов о выборах, проблемы в отношении избирательных прав, с которыми сталкиваются иностранцы и ВПЛ, различаются.

---

и соответствующих обязательств в рамках ОБСЕ, которые относятся лишь к «гражданам» и в этой связи не обеспечивают правовой основы для наблюдения.

## Иностранцы

Все категории иностранцев — как мигрантов, так и беженцев — объединяет то, что они не являются гражданами. Такой статус имеет решающее значение для осуществления их избирательных прав на (местных) выборах в стране их проживания, поскольку иностранцы часто не имеют права голоса. Этот вопрос, таким образом, не будет далее подробно рассматриваться.

## ВПЛ<sup>54</sup>

ВПЛ сталкиваются с многочисленными препятствиями, о чем свидетельствуют различные доклады международных наблюдателей. Основные практические препятствия связаны с отсутствием документов, чрезмерными требованиями к постоянному месту жительства, отсутствием адекватной и своевременной информации и физического доступа к избирательным участкам.

## Отсутствие документов

ВПЛ часто сталкиваются с отсутствием документов, удостоверяющих их гражданство, постоянное место жительства и другие условия, дающие право на участие в выборах. Внутреннее перемещение часто приводит к утрате, повреждению, уничтожению или конфискации документов, удостоверяющих личность (или их

---

<sup>54</sup> Данная часть доклада основана на разделе 2.2 магистерской диссертации А. Дрновского *Участие в выборах внутренне перемещенных лиц (ВПЛ) на примере Украины, 2017 г.*

официальных копий), которые обычно требуются для осуществления права голоса. Таким образом, ВПЛ не могут представить доказательства своего права на участие в выборах в центрах регистрации или на избирательных участках, что, как правило, приводит к утрате ими избирательных прав.<sup>55</sup>

Даже при наличии таких документов как удостоверения ВПЛ или обычные удостоверения личности ВПЛ часто трудно преодолеть административные препятствия и другие барьеры, которые иногда требуют от них выезда в различные, часто отдаленные или небезопасные регионы, для получения необходимой документации. Так в Боснии и Герцеговине ВПЛ пришлось проходить через сложный и обременительный административный процесс проверки личности, а в Азербайджане они были вынуждены преодолевать большие расстояния, совершая поездки

---

55 Подробнее см. В. Кялин и др. (ред.), *Включение руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны во внутреннее законодательство: проблемы и вызовы*, 2010 г., стр. 337-362, 518-519, доступно по адресу: [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/0119\\_internal\\_displacement\\_complete.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/0119_internal_displacement_complete.pdf). Соответственно, с учетом ситуации особой уязвимости и трудностей, с которыми сталкиваются ВПЛ в связи с отсутствием документов, могут быть полезными *временные* специальные меры в отношении таких документов, обеспечивающие право ВПЛ голосовать. При этом следует всегда учитывать соображения честности избирательного процесса (сведение к минимуму риска фальсификаций).

из различных частей страны в столицу для получения удостоверений ВПЛ.<sup>56</sup>

Доступ к документации также может стать предметом дискриминации. В этой связи ВПЛ из числа цыган-рома зачастую особенно уязвимы и лишаются избирательных прав из-за того, что у них отсутствуют надлежащие документы даже до их перемещения.

## Жесткие требования в отношении постоянного места жительства

Чрезмерно жесткие требования, предъявляемые к ВПЛ в отношении постоянного места жительства, являются еще одним частым препятствием на пути реализации их политических прав. Поскольку большинство ВПЛ находятся за пределами своего избирательного округа, они не могут соблюдать общее правило регистрации избирателей в округе своего постоянного проживания. Прежде всего, изменение постоянного места жительства и избирательного округа без разрешения национальных властей может оказаться противозаконным. Так произошло в Азербайджане, где ВПЛ не могли зарегистрироваться

---

56 Дж. Грэйс и Дж. Фишер, *Предоставление избирательных прав лицам, вынужденным мигрировать в результате конфликтов: проблемы, стандарты и передовая практика*, 2003, стр. 33-36, доступно по адресу: [https://www.geneseo.edu/~iompress/Archive/Outputs/Standards\\_Final.pdf](https://www.geneseo.edu/~iompress/Archive/Outputs/Standards_Final.pdf); ЦМВП, Азербайджан: условия жизни ВПЛ улучшаются, но мирное соглашение остается недостижимым. Портрет ситуации внутреннего перемещения, 2007, стр. 104, доступно по адресу: <http://www.refworld.org/pdfid/460bd4512.pdf>.

в качестве избирателей в местах своего фактического проживания даже спустя два десятилетия пребывания там в качестве ВПЛ.<sup>57</sup>

Даже если перемена места жительства разрешена, она может привести к значительным административным или финансовым проблемам, которые на практике не позволяют ВПЛ изменить свое постоянное место жительства. В Армении только собственники недвижимости или их ближайшие родственники могут зарегистрировать временное или постоянное проживание, а прочие родственники могут сделать это только с нотариально заверенного письменного согласия собственника. Без зарегистрированного места жительства ВПЛ не имеют права голосовать в районе своего фактического проживания.<sup>58</sup>

В других случаях изменение места жительства может привести к необоснованным последствиям, таким как потеря статуса ВПЛ и связанных с этим прав и льгот.<sup>59</sup> Согласно существовавшему ранее законодательству

---

57 Заключительный доклад миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами, парламентские выборы, Республика Азербайджан, 5 ноября 2000 г. и 7 января 2001 г., стр. 8.

58 Заключительный отчет миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами, парламентские выборы, Республика Армения, 30 мая 1999 года, стр. 13

59 Соответственно, для ВПЛ было бы лучше, если бы они знали, что изменив свое постоянное место жительства на место своего нынешнего пребывания, они смогут в будущем при желании вновь сменить его на место своего происхождения без неоправданных препятствий и задержек. Это

Грузии, ВПЛ лишались своего статуса и связанных с ним льгот, если они изменяли свое постоянное место жительства, чтобы участвовать в местных выборах.<sup>60</sup>

## Отсутствие адекватной информации

Отсутствие адекватной и своевременной информации является еще одним препятствием на пути осуществления избирательных прав ВПЛ. Это зачастую обусловлено недостаточным просвещением избирателей, которое является важным инструментом для улучшения понимания ВПЛ процедур голосования и регистрации. В России вынужденным переселенцам, бежавшим из Чечни в соседнюю Ингушетию, неоднократно предоставлялась противоречивая информация о процедурах голосования ВПЛ на референдуме 2003 года в Чечне. В то время как избирательные органы объявили, что ВПЛ будут предоставлены передвижные урны в их нынешних местах пребывания, другие должностные лица публично заявляли, что ВПЛ могут голосовать только в районах своего постоянного проживания в Чечне. Последовавшая за этим путаница привела к очень низкой явке на референдуме среди ВПЛ.<sup>61</sup>

---

предоставляло бы ВПЛ выбор и стимулировало их к участию в выборах в их нынешнем избирательном округе (поскольку такое решение было бы менее политически обязывающим).

60 Заключительный доклад миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами, парламентские выборы, Республика Грузия, 31 октября и 14 ноября 1999 г., стр. 14, 16, 22.

61 Предварительное заявление ОБСЕ/БДИПЧ, референдум в Чеченской Республике, Российская Федерация, 23 марта 2003 г., 2003 г., стр. 3.

Избиратели из числа ВПЛ также должны иметь доступ к избирательным кампаниям, дабы иметь возможность сделать осознанный выбор на равных условиях с прочими избирателями. Кроме того, ВПЛ могут испытывать более высокий уровень политического разочарования и могут потребоваться дополнительные усилия для поощрения их участия в выборах. Однако при этом для ВПЛ получение информации по обычным каналам часто бывает затруднено. ВПЛ зачастую бывают изолированы, и их доступ к избирательным кампаниям остается ограниченным, что часто приводит к низкой явке избирателей из числа ВПЛ.<sup>62</sup>

Даже если предоставляемая информация точна и своевременна, доступ к ней может быть затруднен языковыми барьерами или низким уровнем грамотности. В Сербии ВПЛ из числа цыган-рома не получали информации на своем языке, что стало одной из причин их крайне низкой явки на парламентских выборах 2003 года.<sup>63</sup> В Азербайджане же правительство не предоставило ВПЛ информации на кириллице. В результате некоторые ВПЛ испытывали трудности с пониманием информации,

---

62 Смотри, например, Э. Муни и Б. Джарра, Право голоса внутренне перемещенных лиц в регионе ОБСЕ, 2004, с. 40, доступно по адресу: [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/20041105\\_osce.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/20041105_osce.pdf).

63 Заключительный доклад миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами, парламентские выборы, Республика Сербия, 28 декабря 2003 г., стр. 12.

что существенно ограничило их участие в выборах.<sup>64</sup> Другими словами, доступ ВПЛ не только к информации о процедурах голосования, но и к агитационной информации на понятном им языке, является важнейшим условием их полноценного участия в выборах.

## Ограничение физического доступа к избирательным участкам

Политическому участию ВПЛ могут также препятствовать проблемы с физическим доступом к избирательным участкам в день выборов по причине отсутствия безопасности, стихийных бедствий, больших расстояний и т.д. В таких ситуациях правительства зачастую не принимают адекватных мер для помощи ВПЛ в преодолении существующих физических препятствий. Например, ситуация с безопасностью вызвала обеспокоенность в ходе муниципальных выборов в Боснии и Герцеговине в 1996 году, когда некоторые ВПЛ, возвращавшиеся в свои родные места для голосования, подвергались нападениям и запугиванию.<sup>65</sup> Следовательно, необходимо обеспечивать некоторые минимальные условия для доступа ВПЛ к процедурам голосования, с тем чтобы они могли свободно и без риска физического насилия или запугивания осуществить свое

---

64 См. МОМ, Избиратели из числа перемещенных лиц на Кавказе: Грузия и Азербайджан, 2003, стр. 31-43, доступно по адресу: [https://www.geneseo.edu/~iompress/Archive/Outputs/Electoral\\_Displacement\\_in\\_the\\_Caucasus1.pdf](https://www.geneseo.edu/~iompress/Archive/Outputs/Electoral_Displacement_in_the_Caucasus1.pdf).

65 ОБСЕ/БДИПЧ, Второе заявление о выборах в Боснии и Герцеговине от 14 сентября 1996 г.

право голоса. На практике, в тех случаях, когда личное голосование в избирательном округе происхождения проблематично, необходимо создавать альтернативные механизмы заочного голосования, такие как личное голосование в другом месте или голосование по почте.<sup>66</sup>

## СРАВНИТЕЛЬНОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ ПОДХОДОВ РАЗЛИЧНЫХ ГОСУДАРСТВ

В данном разделе мы сравниваем различные подходы к предоставлению избирательных прав иностранцам и ВПЛ в государствах Совета Европы, в первую очередь на местных выборах.

### Избирательные права иностранцев в некоторых государствах-членах Совета Европы

На национальном уровне наиболее распространенным минимальным требованием для получения права голоса является наличие официального места проживания в соответствующей стране. Это требование подразумевает, что лицо должно быть законным резидентом (исключая, таким образом, незаконных мигрантов). Некоторые

---

<sup>66</sup> См. МФИС: «Такие меры расширяют избирательные права, однако в административном отношении они являются более сложными для органа управления выборами, требуя больших затрат времени и финансовых ресурсов, а также повышая риск фальсификаций». (МФИС, «Внутренне перемещенные лица и участие в выборах: краткий обзор», сентябрь 2016 г., стр. 12).

государства-члены Совета Европы предоставляют иностранным резидентам право участвовать в местных выборах, обусловленное продолжительностью их проживания в стране. В этих случаях для предоставления права голосовать — а также, в большинстве случаев, и права баллотироваться — на местных выборах решающее значение имеет именно официальное проживание, а не гражданство.

Некоторым иностранным резидентам разрешается голосовать и баллотироваться на местных выборах без дополнительных условий: государства-члены ЕС предоставляют право голосовать и избираться на местных выборах гражданам других стран ЕС на равных условиях со своими гражданами.<sup>67</sup> Кроме того, некоторые члены ЕС предоставляют такие права на местных выборах гражданам стран, не являющихся членами ЕС, без установления минимальных сроков проживания. В Ирландии все проживающие в стране иностранцы имеют право голосовать и быть избранными на местных выборах после регистрации по адресу в Ирландии за определенный срок до дня выборов, установленный для регистрации избирателей.<sup>68</sup> Аналогичным образом в Словении

---

67 ЕС, Договор о Европейском Союзе (сводный вариант), Официальный журнал европейских сообществ С 325/5, 1993, статья 22, доступно по адресу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0013:0045:en:PDF>; ЕС, Хартия основных прав Европейского Союза, 2012/С 326/02, 2009, статья 40, доступно по адресу: [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf);

68 Статьи 8(2), 10 Избирательный закон Ирландии.

иностранцам, постоянно проживающим в стране, предоставляется право голосовать и баллотироваться на выборах в местные органы власти независимо от продолжительности их пребывания в Словении.<sup>69</sup> Страны Северного совета (Финляндия, Дания, Швеция, Норвегия и Исландия) разрешают гражданам других государств-членов Северного совета голосовать и баллотироваться на местных выборах.<sup>70</sup> Наконец, Соединенное Королевство предоставляет гражданам стран Содружества, а также гражданам Ирландии право голосовать и выдвигать свои кандидатуры на всех выборах на равных условиях с британскими гражданами.<sup>71</sup>

---

69 Ст. 5 Закона Словении о местных выборах

70 Смотри, например, ОДЕС, Обзор условий предоставления гражданства: доступ к избирательным правам в Швеции, 2013 г., стр. 5, доступно по адресу: [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/29826/ER\\_2013\\_22-Sweden-FRACIT.pdf?sequence=1](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/29826/ER_2013_22-Sweden-FRACIT.pdf?sequence=1); Глава 2, § 2-2(1)(2) Закона Норвегии о выборах; Статья 1(1)(ii)(iii) Закона Дании о выборах в местные и региональные органы власти; Глава 4, Раздел 2, статьи 1-2 Закона Швеции о местном самоуправлении. Обратите внимание, однако, что Исландия требует 3-летнего срока проживания. См. ниже.

71 Обратите внимание, что Великобритания дополнительно предоставляет гражданам ЕС право голосовать и баллотироваться на выборах в автономные парламенты и ассамблеи. Разделы 1 и 2 Закона о народном представительстве; Раздел 11 Закона о Шотландии; раздел 12 Закона о правительстве Уэльса; раздел 4(1) Постановления о порядке выборов в Ассамблею Северной Ирландии; раздел 1(с) Закона о выборных органах власти (Северная Ирландия); раздел 43(1)(а) Закона о местном

Лишь немногие государства предоставляют избирательные права всем иностранцам независимо от продолжительности их пребывания в стране. Более распространенным является требование определенной продолжительности (непрерывного) пребывания до выборов. Финляндия предоставляет право голосовать и баллотироваться на местных выборах всем иностранцам, однако лица, не являющиеся гражданами стран ЕС или Северного Совета, обязаны непрерывно прожить в стране в течение двух лет перед выборами.<sup>72</sup> В Дании и Швеции иностранцы (граждане стран, не входящих в ЕС и или в Северный совет) могут голосовать и баллотироваться на муниципальных и региональных выборах после трех лет непрерывного законного проживания в стране.<sup>73</sup> Исландия предоставляет право голоса и право на участие в муниципальных и региональных выборах гражданам государств Северного совета после трех лет проживания, а прочие иностранцы получают право голосовать и баллотироваться после пяти лет постоянного законного

---

самоуправлению; раздел 45(4) Закона Соединенного Королевства о местном самоуправлении; см. тж. ОДЕС, Обзор условий предоставления гражданства: доступ к избирательным правам в Соединенном Королевстве, стр. 9-14, 2013, доступно по адресу: [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/29827/ER\\_2013\\_10-UK-FRACIT.pdf?sequence=1](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/29827/ER_2013_10-UK-FRACIT.pdf?sequence=1).

72 § 27 Закона Финляндии о местном самоуправлении.

73 Ст. 1(1)(1-3) Закона Дании о выборах в местные и региональные органы власти. Глава 4, Раздел 2, Статьи 1-3 Закона Швеции о местном самоуправлении.

проживания в стране.<sup>74</sup> В Португалии гражданам некоторых государств предоставляется право голоса в соответствии с общим правилом взаимности. Необходимый срок проживания для осуществления права голоса и права выставлять свою кандидатуру на выборах зависит от условий соответствующего двустороннего договора.<sup>75</sup> Наконец, Армения разрешает иностранцам голосовать и баллотироваться на местных выборах, если они будут зарегистрированы в качестве резидентов по меньшей мере за один год до выборов.<sup>76</sup>

---

74 Статья 2 Закона Исландии о выборах в местные органы власти.

75 Граждане стран, не входящих в ЕС, которым предоставлено право голоса в Португалии, - это граждане некоторых латиноамериканских государств, бывших португальских колоний и государств-членов сообщества португальского языка, а также Норвегии и Исландии. Граждане большинства из этих стран должны на законном основании проживать в Португалии в течение не менее пяти лет перед проведением местных выборов. Граждане Бразилии и Кабо-Верде могут голосовать после трех лет проживания. Кроме того, граждане Бразилии, которые постоянно проживали в Португалии в течение трех лет и приобрели статус равных политических прав, могут голосовать на всех выборах. См. ОДЕС, Обзор условий предоставления гражданства: доступ к избирательным правам в Португалии (2013), стр. 6, доступно по адресу: [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/29822/ER\\_2013\\_08-PT-FRACIT.pdf?sequence=1](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/29822/ER_2013_08-PT-FRACIT.pdf?sequence=1)

76 Ст. 2(3), 3, Избирательный кодекс Армении с изменениями от 20 октября 2016 г.

Другие государства предоставляют относительно широкое право голосовать и/или баллотироваться на местных выборах всем иностранцам после определенного периода проживания и на дополнительных условиях. В Эстонии лица, не являющиеся гражданами ЕС, могут голосовать (но не могут баллотироваться) на муниципальных выборах после пяти лет проживания в стране на основании долгосрочного вида на жительство или права на постоянное проживание.<sup>77</sup> Люксембург предоставляет право голосовать и быть избранным на местных выборах лицам, не являющимся гражданами ЕС, после пяти лет проживания в стране и шести месяцев проживания в соответствующем муниципалитете.<sup>78</sup> В Бельгии лица, не являющиеся гражданами ЕС, получают право голоса на местных выборах после пяти лет непрерывного законного проживания в стране и действующей регистрации в качестве избирателей, в результате чего на них распространяется обязанность голосовать и представить официальное заявление, в котором они клянутся уважать законы страны, ее Конституцию и Европейскую конвенцию о правах человека.<sup>79</sup>

Как уже говорилось, существуют различные подходы к предоставлению избирательных прав иностранным гражданам. Некоторые страны предоставляют им право голоса и участия в местных выборах на общих

---

77 § 5(1)(2) Закона Эстонии о выборах в местные органы власти.

78 Ст. 9 Закона Люксембурга о выборах.

79 Ст. 8 Конституции Бельгии; Ст. 2-3 *Loi visant à octroyer le droit de vote aux élections communales à des étrangers of Belgium*

основаниях. Однако чаще иностранным резидентам предоставляется право голосовать и баллотироваться на местных выборах при выполнении некоторых (частично дублирующих друг друга) условий.<sup>80</sup> Во-первых, одной из моделей, определяющих избирательные права граждан, является членство страны в альянсе или объединении государств, например, избирательные права граждан ЕС в других государствах-членах ЕС или взаимное предоставление прав своим гражданам странами Северного совета. Второй моделью является взаимность, которая основывается на соглашениях между двумя странами, взаимно предоставляющими гражданам друг друга право голосовать и/или баллотироваться на внутренних выборах. Третья модель основывается на старых колониальных связях, когда гражданам бывших колониальных держав и бывших колоний могут быть предоставлены избирательные права, как это имеет место в Соединенном Королевстве, где на выборах разрешено голосовать гражданам стран Содружества и Ирландии. Наконец, некоторые государства предоставляют иностранцам право голоса на основе культурной близости, исторических связей или общего языка, как в случае Португалии и Бразилии.

Что касается беженцев, то ни одно государство не предоставляет права голоса конкретно беженцам. Тем не менее в некоторых странах беженцы наделяются

---

<sup>80</sup> См. Г. Вальдраух, *Избирательные права иностранных граждан: сравнительный обзор нормативных актов в 36 странах*, 2003 г., доступно по адресу [https://openresearch-repository.anu.edu.au/bitstream/1885/41780/3/waldrauch\\_paper.pdf](https://openresearch-repository.anu.edu.au/bitstream/1885/41780/3/waldrauch_paper.pdf).

избирательными правами на основе общих правил, регулирующих политические права иностранцев, и таким косвенным образом пользуются правом голоса после регистрации в стране (в Ирландии и Соединенном Королевстве, если беженцы являются гражданами Содружества) или после определенного периода проживания (в государствах Северной Европы). В прочих случаях беженцы получают все политические права после завершения процесса их «натурализации», когда они становятся полноправными гражданами государства.

## Политические права ВПЛ в отдельных государствах-членах Совета Европы

ВПЛ в основном сосредоточены в нескольких государствах-членах Совета Европы, из которых в настоящем исследовании будут рассмотрены Украина, Босния и Герцеговина и Грузия.<sup>81</sup> На территории этих

---

81 См. ЦМВП, Глобальный доклад о внутреннем перемещении, 2017 г., доступно по адресу: <http://www.internal-displacement.org/global-report/grid2017/pdfs/2017-GRID.pdf> Большинство ВПЛ проживают в настоящее время на Украине, где было перемещено около 1,7 миллиона человек начиная с 2014 года, когда разразился конфликт на востоке страны и, в меньшей степени, из-за незаконной аннексии Крыма. По состоянию на 2016 год в Азербайджане было зарегистрировано около 600 000 ВПЛ, перемещенных главным образом в 1990-х годах в результате конфликта с Арменией из-за Нагорного Карабаха. В Грузии более 200 000 человек по-прежнему являются перемещенными лицами в результате конфликтов в Абхазии, Южной Осетии

трех стран проживает наиболее значительное число ВПЛ и они могут служить иллюстрацией положения с избирательными правами ВПЛ, находящихся в различных типах и стадиях перемещения.

Если на Украине внутреннее перемещение представляет собой относительно недавнее явление, то в Боснии и Герцеговине, а также в Грузии в результате неурегулированных или затяжных конфликтов ВПЛ находятся в этом состоянии уже в течение многих лет (или десятилетий). Однако положение ВПЛ в Боснии и Герцеговине и Грузии различается: положение с избирательными правами ВПЛ в Боснии и Герцеговине отражает сложную постконфликтную политическую реальность, в то время как Грузия представляет собой пример вынужденного переселения, затронутого продолжающимся, хотя и замороженным конфликтом. Эти факторы оказывают влияние на конкретное положение ВПЛ и на осуществление их избирательных прав.

---

и вокруг них, которые первоначально вспыхнули в начале 1990-х годов, а затем возобновились во время российского вторжения в 2008 году. В регионе Западных Балкан значительная часть ВПЛ до сих пор не вернулась в свои дома после войн, последовавших за распадом Югославии в 1990-х гг. В 2016 г. Сербия сообщила о наличии свыше 200 000 ВПЛ, перемещенных главным образом в Косово и из Косово, в то время как в Косово зарегистрировано 17 000 ВПЛ, перемещенных в результате вооруженного конфликта в 1998 и 1999 гг. Наконец, в Боснии и Герцеговине в 2016 году насчитывалось почти 100 000 ВПЛ, перемещенных в результате войн в первой половине 1990-х годов.

## Украина

На Украине ВПЛ, покинувшие районы, пострадавшие от иностранной военной интервенции в восточной части страны и, в меньшей степени, Крым после его незаконной аннексии Российской Федерацией, составляют почти 1,7 миллиона человек.<sup>82</sup> Большая численность ВПЛ и их крайне уязвимое положение создали серьезные проблемы для защиты их прав и, в частности, их избирательных прав на парламентских выборах 2014 года и местных выборах 2015 года. В ходе парламентских и местных выборов ВПЛ на Украине столкнулись со значительными проблемами юридического и практического характера, которые препятствовали эффективному осуществлению ими своих избирательных прав, особенно в связи с невозможностью заочного голосования в вышеупомянутых регионах.<sup>83</sup>

ВПЛ столкнулись с жесткими требованиями в отношении постоянного места жительства, особенно в ходе местных выборов, поскольку адрес их постоянного места проживания должен был соответствовать их избирательному адресу в соответствующем избирательном округе. Поэтому ВПЛ, перемещенные

---

82 УВКБ ООН, Оперативная информация: Украина 01-31 октября 2017 г., доступно по адресу: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2017%2010%20UNHCR%20UKRAINE%20Operational%20Update%20FINAL%20EN.pdf>.

83 См. Заключительный отчет миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами, досрочные парламентские выборы на Украине, 26 октября 2014 г., стр. 13; Конгресс СЕ, Наблюдение за местными выборами на Украине (25 октября 2015 г.), 2016 г., пп. 16, 26, 33.

за пределы избирательного округа своего постоянного проживания, должны были зарегистрироваться в качестве постоянных жителей в том районе, куда они были перемещены. Только после этого ВПЛ могли предъявить свидетельство о постоянном месте жительства, которое было необходимо для регистрации в качестве избирателя в данном округе.<sup>84</sup>

Однако смена постоянного места жительства на Украине представляет собой для ВПЛ (а также и для других внутренних мигрантов) весьма обременительный административный процесс, требующий от них дополнительных усилий, которые не требуются от прочих избирателей. Кроме того, из-за правовой неопределенности среди ВПЛ существовало общее опасение того, что их отказ от регистрации постоянного проживания в месте их происхождения мог привести к утрате ими статуса ВПЛ и связанных с этим прав и социальных льгот.<sup>85</sup>

---

84 Ст. 3 Закона Украины о местных выборах; ст. 1.2 Постановления № 893 Центральной избирательной комиссии; ст. 2 Закона Украины о выборах народных депутатов Украины; Ст. 3(5) Постановления № 240 Центральной избирательной комиссии.

85 Заключительный доклад миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами, досрочные парламентские выборы, Украина, 26 октября 2014 г., стр. 13; Конгресс, наблюдение за местными выборами на Украине (25 октября 2015 г.), пп. 16, 26, 33; СММ ОБСЕ, Обусловленное конфликтом перемещение населения на Украине: рост уязвимости пострадавшего населения и триггеры напряженности в общинах, 2016 г., стр. 18-19, доступно по адресу: <http://www.osce.org/ukraine-smm/261176?download=true>.

Дополнительный фактор, лишаящий избирательных прав ВПЛ на Украине, связан с непоследовательностью законодательной базы, регулирующей проведение выборов, которая подвергалась постоянным изменениям, зачастую незадолго до выборов, без тщательного общественного обсуждения и обеспечения прозрачности.<sup>86</sup> В то время как Закон об обеспечении прав и свобод ВПЛ гарантирует их участие в выборах всех уровней путем регистрации для голосования в районах их фактического проживания без изменения их постоянного адреса,<sup>87</sup> положения соответствующих законов о парламентских (мажоритарная система относительного большинства) и местных выборах и последующие постановления Центральной избирательной комиссии (ЦИК) способствовали лишению ВПЛ права голоса, настаивая на жестких требованиях в отношении постоянного места жительства.<sup>88</sup> Такая ситуация была

---

86 См. Европейская платформа демократических выборов, Избирательная реформа на Украине: вызовы и перспективы, 2017 г., стр. 1, доступно по адресу: <http://www.epde.org/en/news/details/challenges-and-prospects-of-electoral-reform-in-ukraine-epde-policy-paper-juni-2017.html>.

87 Ст. 8 Закона об обеспечении прав и свобод внутренне перемещенных лиц Украины.

88 Ст. 3 Закона Украины о местных выборах; статья 1.2 Постановления № 893 Центральной избирательной комиссии; ст. 2 Закона Украины о выборах народных депутатов Украины; Ст. 3(5) Постановления № 240 Центральной избирательной комиссии; Заключительный отчет миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами, местные выборы на Украине 25 октября и 15 ноября 2015 г. (2016 г.), стр. 6; см. Д. Воронецка-Кржижановска и Н. Палагута, *Внутренне перемещенные лица и выборы*

квалифицирована национальным омбудсменом Украины как дискриминационная.<sup>89</sup> Тем не менее в избирательное законодательство Украины до сих пор не было внесено изменений, и осуществление избирательных прав ВПЛ остается крайне ограниченным, если не невозможным.<sup>90</sup>

Некоторые ВПЛ пытались изменить свою регистрацию в качестве избирателей на основании временных удостоверений ВПЛ, но их просьбы были отклонены органами по ведению реестра избирателей. Некоторые из этих отказов были оспорены в судах. Однако решения судов оказались противоречивыми; некоторые суды признали свидетельства ВПЛ достаточными, в то время как другие суды отклонили эти требования.<sup>91</sup> Решение Львовского апелляционного административного суда, согласно которому временное удостоверение ВПЛ не признавалось достаточным, рассматривалось затем в Верховном суде Украины. Верховный суд постановил в этой связи, что ВПЛ не могут участвовать в местных выборах, проводящихся на территориях, где они проживают лишь временно. Таким образом, ВПЛ лишаются права голоса на местных

---

*в условиях военного конфликта на Украине*, 2016 г., стр. 33-41, доступно по адресу: <https://academic.oup.com/jrs/article-abstract/30/1/27/2890414>.

89 Валерия Лутковска, Омбудсмен Украины призывает парламент разрешить ВПЛ голосовать, 2015 г.

90 См. Европейская платформа демократических выборов, Избирательная реформа на Украине: вызовы и перспективы, 2017 г.

91 Заключительный доклад миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами, местные выборы, Украина, 25 октября и 15 ноября 2015 г., стр. 12.

выборах по месту их нынешнего проживания, если они не могут доказать свою постоянную регистрацию в данном избирательном округе.<sup>92</sup> Это решение еще более укрепило практические и правовые барьеры для осуществления ВПЛ права голоса на местных выборах на Украине.

## Босния и Герцеговина

В Боснии и Герцеговине (БиГ) более двух миллионов человек – один миллион ВПЛ и более миллиона беженцев — оказались перемещенными в результате конфликта в Югославии в начале 1990-х гг. Этнические чистки, проводившиеся в ходе конфликта, привели к существенным изменениям этнического состава местных общин, что отразилось на результатах выборов. Общее рамочное соглашение о мире в Боснии и Герцеговине («Дейтонское соглашение») установило формулу предоставления ВПЛ права голоса (но не права выставить свою кандидатуру на выборах), и такое положение сохранялось в качестве общего правила на протяжении всех последующих выборов.<sup>93</sup> По Дейтонскому соглашению ВПЛ могут голосовать либо в муниципалитете,

---

92 Информационное агентство УНИАН, Переселенцы не могут голосовать на местных выборах, - заявил Верховный суд Украины, 2018 г. Доступно по адресу: <https://www.unian.info/>

93 Статья 19.8 Избирательного закона Боснии и Герцеговины; см. Е. Муни и Б. Джарра, *Право голоса внутренне перемещенных лиц в регионе ОБСЕ*, 2004, стр. 19-24. Если быть точным, Дейтонское Соглашение ничего не говорит о праве баллотироваться на выборах, но и

где они проживали до своего перемещения (лично или путем заочного голосования), либо в муниципалитете своего фактического проживания.<sup>94</sup>

По состоянию на 2017 год почти 100 000 человек в Боснии и Герцеговине по-прежнему зарегистрированы в качестве ВПЛ.<sup>95</sup> Несмотря на то, что процедуры голосования ВПЛ в Боснии и Герцеговине были разработаны таким образом, чтобы обеспечить проведение выборов в соответствии с международными стандартами и предоставить право голоса максимальному числу ВПЛ, имели место случаи злоупотреблений, особенно во время выборов, которые проводились непосредственно после окончания конфликта. В некоторых местах власти систематически принуждали ВПЛ регистрироваться для голосования в районах их фактического проживания, с

---

не запрещает ВПЛ делать это. В дальнейшем правила, установленные Избирательной комиссией, позволили ВПЛ баллотироваться в качестве кандидатов.

94 Дейтонское мирное соглашение, общее рамочное соглашение о мире в Боснии и Герцеговине, 1995 г., Ст. IV, Приложение 3, доступно по адресу: <http://www.icj-cij.org/files/case-related/91/13413.pdf>. В особом контексте парламентских выборов 1996 года ВПЛ могли голосовать в другом муниципалитете, где они намеревались проживать в будущем.

95 ЦМВП, Босния и Герцеговина, 2017 г., доступно по адресу: <http://www.internal-displacement.org/countries/bosnia-and-herzegovina/>. Из них только около 20 000 человек зарегистрированы для голосования в своих довоенных муниципалитетах, а все остальные зарегистрированы в муниципалитетах своего нынешнего проживания.

тем чтобы закрепить этнический состав местных общин. Голосуя в своих прежних местах проживания, ВПЛ сталкивались с запугиванием, а также были вынуждены совершать обременительные поездки, поскольку власти не обеспечивали их достаточным количеством общественного транспорта. Сообщалось также о манипуляциях с открепительными удостоверениями, о длинных очередях и спорадических беспорядках на участках для заочного голосования.

Хотя большинство из этих проблем наблюдалось в основном в ходе ранних избирательных процессов, один существенный недостаток сохранился и на более поздних выборах. Система регистрации избирателей продолжает оставаться проблемной и часто содержит неточные данные по причине отсутствия сотрудничества между государственными органами и ЦИК. В результате этого ВПЛ, имеющие право голосовать, часто не попадают в списки избирателей и соответственно лишаются избирательных прав.<sup>96</sup> Следовательно, несмотря на то, что внутренние правовые рамки в Боснии и Герцеговине благоприятствуют предоставлению избирательных прав ВПЛ, сохраняются проблемы практического характера, препятствующие политическому участию ВПЛ в местных и прочих выборах.

---

<sup>96</sup> Конгресс местных и региональных властей, Рекомендация 339, местные выборы в Боснии и Герцеговине (7 октября 2012 г.), 2013 г.; Заключительный доклад миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами, всеобщие выборы, Босния и Герцеговина, 12 октября 2014 г., стр. 10-11.

## Грузия

Внутреннее перемещение населения в Грузии происходило в результате двух конфликтов - в Южной Осетии и Абхазии и вокруг них - в начале 1990-х годов, а также после российского вторжения в 2008 году. В итоге более 200 000 ВПЛ не могут в настоящее время вернуться в регионы, которые не находятся под контролем правительства.<sup>97</sup>

Для адаптации к этой ситуации Грузия произвела существенные изменения в своей законодательной базе, регулирующей избирательные права ВПЛ. В течение 1990-х годов ВПЛ не получали права голоса, если они не регистрировались в муниципалитете, в котором они хотели голосовать, как в своем новом месте постоянного проживания.<sup>98</sup> Хотя это и было осуществимо с юридической точки зрения, любое изменение постоянного места жительства влекло за собой утрату статуса ВПЛ, а также прав и льгот, связанных с этим статусом.<sup>99</sup> Кроме того, ВПЛ опасались, что изменение постоянного места жительства будет означать признание ими фактической территориальной ситуации и будет истолкована как решение с их стороны отказаться от своего права на возвращение и реституцию своей собственности. Были также и политические причины, по которым государственные власти не поощряли ВПЛ

---

97 ЦМВП, Грузия, 2017, доступно по адресу: <http://www.internal-displacement.org/countries/georgia/>.

98 Конституционный закон Грузии о парламентских выборах.

99 Закон Грузии о насильственно перемещенных и преследуемых лицах.

к голосованию и интеграции в местные общины, что воспринималось как препятствие для восстановления контроля Грузии над районами конфликта.<sup>100</sup> В итоге эта ситуация была закреплена в законе 1998 года о выборах органов местного самоуправления, в котором четко оговаривалось, что ВПЛ не имеют права голосовать.<sup>101</sup>

В конечном счете этот закон был оспорен в Конституционном суде Грузии, и в 2001 году был принят новый закон о выборах. Новый закон снял ограничения на голосование ВПЛ и позволил им участвовать в местных выборах по месту их фактического проживания, а также в полной мере участвовать в парламентских выборах.<sup>102</sup> Дополнительные поправки предусматривали автоматическое включение ВПЛ в списки избирателей и признание удостоверений ВПЛ достаточными документами для идентификации избирателей. В новом кодексе также закреплено право ВПЛ баллотироваться на парламентских и местных выборах. Эти законодательные изменения устранили правовые препятствия, не позволявшие ВПЛ в полной мере осуществлять свое право избирать и быть избранными.

---

100 Э. Феррис и др., *От ответственности к реагированию: оценка национальных подходов к проблеме внутреннего перемещения*, 2011 г., стр. 211-212, доступно по адресу: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2012/04/From-Responsibility-to-Response-Nov-2011doc.pdf>.

101 Ст. 36 Закона Грузии о выборах органов местного самоуправления.

102 Ст. 9 Единого избирательного кодекса Грузии.

Остались, однако, некоторые проблемы практического характера. В частности, это недостаточная координация между центральными органами власти и органами управления выборами, которая приводит к неточностям и несвоевременной подготовке списков избирателей из числа ВПЛ, недостаточная подготовка органов, ответственных за содействие осуществлению политических прав ВПЛ, и недостаточная осведомленность ВПЛ о процедурах выборов и конкретных положениях, способствующих их политическому участию.<sup>103</sup> Несмотря на позитивные изменения, явка избирателей среди ВПЛ осталась весьма низкой, и лишь немногие ВПЛ воспользовались своим правом баллотироваться в качестве кандидатов.

Однако на местных выборах 2017 года ситуация, по-видимому, изменилась к лучшему, поскольку около 200 000 ВПЛ были включены в списки избирателей по их нынешнему месту проживания. Одобрение Конгресса получили поправки, внесенные в Избирательный кодекс Грузии в 2017 году, которые отменяли требование о том, чтобы удостоверения ВПЛ использовались для голосования, а также предусматривали другие эффективные меры для предоставления ВПЛ права голоса.

---

<sup>103</sup> Э. Феррис и др., *От ответственности к реагированию: оценка национальных подходов к проблеме внутреннего перемещения*, 2011 г., стр. 213.

## ВЫВОДЫ

Избирательные права иностранцев (мигрантов, беженцев) и ВПЛ находятся в постоянном развитии, особенно с учетом общей тенденции к расширению избирательных прав иностранцев на местных выборах. О таком развитии свидетельствуют различные международные договоры и программные документы, принятые в рамках международных организаций. Это развитие отражается и на национальном уровне, что соответствует растущей мобильности в условиях глобализации, когда все большее число людей проживает за пределами своих стран. Недавние конфликты на Украине и в Грузии, которые привели к появлению большого числа ВПЛ, сделали актуальным вопрос об избирательных правах внутренне перемещенных лиц и привлекли внимание к правовым и практическим препятствиям, с которыми сталкиваются ВПЛ при осуществлении своих избирательных прав. ВПЛ необходимо предоставить фактическую возможность участия в выборах путем устранения таких барьеров, как чрезмерно жесткие требования к постоянному месту жительства. ВПЛ должны быть вовлечены в политическую жизнь и каждый из них должен иметь возможность выбирать, в каком избирательном округе зарегистрироваться.

# Рекомендация 419 (2018)

---

**Избирательные права на местном уровне**  
как элемент интеграции мигрантов и ВПЛ

Обсуждена и одобрена Конгрессом  
6 ноября 2018 года



1. В контексте массовой миграции, которая в настоящее время происходит на территории стран Совета Европы по политическим, гуманитарным, социально-экономическим причинам и в связи с военными конфликтами, все большее число людей переселяется (или их переселяют) на более или менее постоянной основе в страны или регионы, не являющиеся странами или регионами их происхождения. При разработке эффективной политики интеграции внутренне перемещенных лиц (ВПЛ) право голоса является естественной отправной точкой для их успешной долгосрочной интеграции, поскольку участие в голосовании стимулирует ВПЛ к активному участию в жизни своих общин.

2. Несмотря на то, что ВПЛ часто бывают лишены избирательных прав, сталкиваясь с юридическими и практическими проблемами в отношении их осуществления, международные стандарты и передовая практика предусматривают обеспечение их права на участие в политической жизни. В частности, установление «реальной связи» между ВПЛ и тем местом, где они участвуют в голосовании на местном уровне, имеет решающее значение с точки зрения превращения избирательного права в один из элементов их успешной интеграции.

3. Политические приоритеты Конгресса на 2017-2020 годы сосредоточены на построении безопасных обществ, которые будут уважительными, инклюзивными и более близкими к гражданам. В этой связи Конгресс обязался проводить работу в целях интеграции беженцев и мигрантов, активного участия граждан в политической

жизни, а также в защиту меньшинств, обездоленных и уязвимых групп населения и их прав.

4. Конгресс признает ответственность муниципалитетов и регионов за содействие интеграции, участию и недискриминации ВПЛ, а также за поощрение хороших отношений между ними и местными жителями.

5. В свете вышеизложенного Конгресс руководствуется следующими документами:

- ▶ Всеобщая декларация прав человека и Международный пакт Организации Объединенных Наций о гражданских и политических правах;
- ▶ Европейская хартия местного самоуправления и дополнительный протокол к ней о праве на участие в делах местного органа власти (СЕД № 122);
- ▶ Рекомендация (2006)6 Совета Европы и Комитета министров государствам-членам по вопросу о внутренне перемещенных лицах;
- ▶ Кодекс надлежащей практики в вопросах выборов (2002) Европейской комиссии Совета Европы за демократию через право (Венецианской комиссии);
- ▶ Рекомендация 1877 (2009) Парламентской ассамблеи Совета Европы о забытых людях Европы: защита прав лиц, перемещенных в течение длительного времени;
- ▶ Руководящие принципы ООН от 2004 года по вопросу перемещения лиц внутри страны;
- ▶ Рекомендация Конгресса 369 (2015) о списках избирателей и избирателях, проживающих де-факто за рубежом;

- ▶ Рекомендация Конгресса 386 (2016) о наблюдении за местными выборами на Украине (25 октября 2015 года), а также информационный доклад Конгресса о муниципальных выборах в Грузии (21 октября 2017 года).

6. С учетом вышеперечисленных документов Конгресс специально изучил международные стандарты и передовую практику в отношении избирательных прав ВПЛ на местном уровне. Исходя из этого, Конгресс рекомендует Комитету министров предложить правительствам государств-членов обеспечить:

- ▶ чтобы требования в отношении постоянного места жительства не препятствовали ВПЛ в осуществлении их избирательных прав, и, в частности, чтобы процедуры смены места жительства упрощали для ВПЛ перевод своей регистрации из избирательного округа своего происхождения в свой нынешний избирательный округ (и наоборот), не создавая неоправданных препятствий или задержек;
- ▶ чтобы правовые положения не требовали от ВПЛ выбора между осуществлением своего избирательного права и права на получение статуса ВПЛ и/или социальных льгот;
- ▶ чтобы процедуры регистрации и голосования учитывали особое положение ВПЛ, в частности, в том, что касается расположения выделенных избирательных участков и вида документов, необходимых для идентификации избирателей (при этом в соответствующих случаях должны вводиться

временные специальные меры для предотвращения лишения ВПЛ избирательных прав);

- ▶ чтобы кампании по просвещению избирателей специально ориентировались на ВПЛ и проводились на соответствующем языке, дабы улучшить их понимание процедур регистрации и голосования и дать им возможность сделать осознанный электоральный выбор;
- ▶ чтобы ВПЛ была гарантирована защита от манипуляций, запугивания или угроз на протяжении всего избирательного процесса, и чтобы они могли осуществлять свои избирательные права свободно и не опасаясь преследования;
- ▶ чтобы ВПЛ предоставлялся доступ к системе подачи жалоб и апелляций, охватывающей все этапы избирательного процесса и доступной с точки зрения сроков и места проведения выборов.

7. Ничто в настоящей рекомендации, включая усилия государств-членов, предпринимаемые для успешной интеграции ВПЛ в европейские муниципалитеты и регионы, не должно толковаться как ограничение или ущемление основного права ВПЛ на возвращение в безопасных условиях и при сохранении достоинства в свои дома или места обычного проживания.

# Резолюция 431 (2018)

---

**Избирательные права на местном уровне**  
как элемент интеграции мигрантов и ВПЛ

Обсуждена и одобрена Конгрессом  
6 ноября 2018 года



1. В условиях массовой миграции, которая происходит сейчас на территории Совета Европы по политическим, гуманитарным и социально-экономическим причинам, а также в связи с военными конфликтами, возрастает число людей, которые на более или менее постоянной основе переселяются (или их переселяют) в страны или регионы, не являющиеся странами или регионами их происхождения. При разработке эффективной политики интеграции мигрантов и внутренне перемещенных лиц (ВПЛ), предоставление им права голоса является естественной отправной точкой для их успешной и долгосрочной интеграции, поскольку голосование побуждает мигрантов и ВПЛ к активному участию в жизни своих общин.

2. Несмотря на то, что мигранты часто бывают лишены избирательных прав в силу своего правового статуса неграждан, а ВПЛ сталкиваются с юридическими и практическими проблемами в отношении своих избирательных прав, международные стандарты и передовая практика рекомендуют обеспечивать соблюдение их права на участие в политической жизни на местном уровне. В этой связи Конгресс признает наметившуюся среди государств-членов Совета Европы тенденцию к предоставлению избирательных прав долгосрочным резидентам-иностранцам, по меньшей мере на местных выборах.

3. Политические приоритеты Конгресса на 2017-2020 годы сосредоточены на построении безопасных обществ, которые будут уважительными, инклюзивными и более близкими к гражданам. В соответствии с этими

приоритетами Конгресс также обязался проводить работу в целях интеграции беженцев и мигрантов, активного участия граждан в политической жизни, а также в защиту меньшинств, обездоленных и уязвимых групп населения и их прав.

4. Конгресс признает ответственность муниципалитетов и регионов за содействие интеграции, участию и недискриминации мигрантов и ВПЛ, а также за поощрение хороших отношений между ними и местными жителями. В частности, установление «реальной связи» между иностранцами, ВПЛ и тем местом, где они участвуют в голосовании на местном уровне, имеет решающее значение с точки зрения превращения избирательного права в один из элементов их успешной интеграции.

5. В свете вышеизложенного Конгресс руководствуется следующими документами:

- ▶ Всеобщая декларация прав человека и Международный пакт Организации Объединенных Наций о гражданских и политических правах;
- ▶ Конвенция Совета Европы об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне (СЕД № 144);
- ▶ Европейская хартия местного самоуправления и дополнительный протокол к ней о праве на участие в делах местного органа власти (СЕД № 122);
- ▶ Рекомендация (2006)6 Совета Европы и Комитета министров государствам-членам по вопросу о внутренне перемещенных лицах;

- ▶ Кодекс надлежащей практики в вопросах выборов (2002) Европейской комиссии Совета Европы за демократию через право (Венецианской комиссии);
- ▶ Руководящие принципы ООН от 2004 года по вопросу перемещения лиц внутри страны;
- ▶ Рекомендация 115 и Резолюция 141 Конгресса (2002), напоминающие о том, что местная демократия должна предусматривать участие всех жителей общины и что, следовательно, иностранцы, долговременно и на законных основаниях проживающие на территории европейских государств, не должны исключаться из местной общественной жизни независимо от страны их происхождения;
- ▶ Рекомендация 369 и Резолюция 378 (2015) Конгресса, подчеркивающие важность установления «реальной связи» через преобладающие отношения (постоянное проживание, центр жизненных интересов и т.д.), между избирателями и местом, где они участвуют в выборах на местном уровне;
- ▶ Рекомендация 394 и Резолюция 411 (2017) Конгресса, в которых местные и региональные органы власти признаются в качестве ключевых действующих лиц в организации приема мигрантов и их интеграции в местные общины.

6. С учетом вышеперечисленных документов Конгресс специально изучил международные стандарты и передовую практику в отношении избирательных прав мигрантов и ВПЛ на местном уровне. Исходя из этого Конгресс

- ▶ просит соответствующие инстанции Конгресса в рамках учебных семинаров и информационно-просветительских мероприятий предоставлять конкретную информацию о стандартах и практике в отношении избирательных прав мигрантов и ВПЛ на местном уровне;
- ▶ предлагает ассоциациям местных и региональных органов власти в государствах-членах Совета Европы принять участие в мероприятиях по повышению осведомленности о роли местных и региональных органов власти в поощрении политического участия и избирательных прав мигрантов и ВПЛ на местном уровне;
- ▶ призывает лидеров общественного мнения в местном и региональном политическом контексте отстаивать избирательные права мигрантов и ВПЛ в качестве элемента их успешной долгосрочной интеграции в местные общины, а также поддерживать их право на возвращение в те избирательные округа, из которых они прибыли.

**Н**а фоне продолжающихся миграционных процессов в Европе участие в местных выборах является ключевым фактором успешной долгосрочной интеграции населения, по различным причинам проживающего в местах, отличных от мест своего происхождения.

Конгресс местных и региональных властей Совета Европы одобрил доклад о роли избирательных прав в деле интеграции внутренне перемещенных лиц (ВПЛ) и мигрантов в муниципалитетах и регионах Европы.

Конгресс рекомендует обеспечить, чтобы законодательные положения на национальном уровне позволяли ВПЛ осуществлять свое право голоса путем упрощения процедур изменения места жительства и регистрации в списках избирателей. В отношении мигрантов, в соответствии с Конвенцией Совета Европы об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне, наблюдается тенденция предоставления иностранным гражданам права голоса на местных выборах.

Совет Европы является ведущей правозащитной организацией континента. В него входят 47 государств-членов, включая всех членов Европейского Союза. Конгресс местных и региональных властей является учреждением Совета Европы, ответственным за укрепление местной и региональной демократии в 47 государствах-членах. Конгресс состоит из двух палат – Палаты местных органов власти и Палаты регионов – и трех комитетов, объединяя 648 выборных должностных лиц, представляющих более 150 000 местных и региональных органов власти.

[www.coe.int](http://www.coe.int)