
*Т.Г. Командирова**

**МЕЖДУНАРОДНЫЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ СТАНДАРТЫ
И ИХ ЗНАЧЕНИЕ ДЛЯ ФОРМИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ
ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

В механизме правового регулирования реализации избирательных прав особое место занимают международные избирательные стандарты. Как отмечает Ю.А. Веденеев, международные избирательные стандарты образуют рамки правового регулирования избирательных отношений в целом и в этом качестве рассматриваются как закрепленный международным правом общий нормативный минимум внутригосударственного правового регулирования избирательных прав граждан¹.

Важно то, что международные избирательные стандарты оказывают воздействие как на граждан, поскольку непосредственно устанавливают объем правового регулирования реализации избирательных прав, так и на государство в целом, так как обязывают его обеспечить беспрепятственную и полную реализацию гражданами избирательных прав.

В связи с этим необходимо отметить, что ст. 15 Конституции РФ определяет общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации как часть ее правовой системы. Таким образом, правовое регулирование реализации избирательных прав осуществляется как международным, так и внутригосударственным правом².

Думается, прежде чем рассматривать непосредственно международные избирательные стандарты, было бы правильным сначала раскрыть сущность нормы международного права.

Следует подчеркнуть, что в отличие от национального права, международно-правовые нормы создаются непосредственно субъектами международного права через соответствующие соглашения, поскольку отношения между государствами не регулируются какими-либо законодательными органами.

* © Командирова Т.Г., 2010

Кандидат юридических наук, научный сотрудник Саратовской государственной академии права.

¹ См.: Веденеев Ю.А. Развитие избирательной системы Российской Федерации: проблемы правовой институционализации // Журнал российского права. 2005. № 6. С. 56.

² См. также: Комментарий к Конституции Российской Федерации / под. ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. М., 2009.

Так, только сами субъекты международного права придают тем или иным правилам своего поведения качество юридической обязательности путем координирования позиций соответствующих субъектов на основе взаимных уступок и компромисса.

На наш взгляд, в этом случае весьма значимой представляется ст. 38 Статута Международного суда ООН¹, которая содержит исчерпывающий перечень источников международного права.

В настоящее время принято называть все международные нормы в области прав и свобод личности международными стандартами². Опираясь на это определение, А.А. Вешняков делает вывод, что международные стандарты в области прав человека, касающихся свободных и справедливых выборов, можно назвать международными избирательными стандартами³. Более точное определение приводит в своей работе П.А. Кучеренко, согласно которому международные избирательные стандарты – «это совокупность международно-правовых норм, закрепляющих базовые избирательные права граждан и принципы их реализации, наличие которых позволяет гарантировать проведение демократических выборов, и таким образом, реализовать право на участие в управлении государством через институты государственной власти, включая осуществление судебной и иной защиты избирательных прав и свобод человека и гражданина, общественного и международного наблюдения за выборами»⁴.

Таким образом, международные избирательные стандарты выражены принципами международного избирательного права, надлежащим образом закрепленными и обязательными для соблюдения.

Однако П.А. Кучеренко утверждает, и с этим нельзя не согласиться, что международные стандарты (в том числе избирательные) нельзя воспринимать как нечто стоящее неизмеримо выше любых правил, действующих в отдельно взятом государстве⁵.

В свою очередь А.А. Бучин подчеркивает, что международными стандартами «нельзя злоупотреблять», поскольку необходимо учитывать особенности развития конкретного государства⁶. Иными словами, такие стандарты должны служить ориентирами при определении направления развития в сфере обеспечения избирательных прав граждан, для организации и проведения выборов.

¹ См.: СПС «Гарант» [текст Статута официально опубликован не был].

² См.: Мюллерсон Р.А. Права человека: идеи, нормы, реальность. М., 1991. С. 31.

³ См.: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: учебник / под ред. А.В. Иванченко. М., 1999. С. 125.

⁴ См.: Кучеренко П.А. Реализация международных избирательных стандартов в правовой системе Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 7.

⁵ См.: Там же. С. 12.

⁶ См.: Бучин А.А. Конституционные функции выборов в современной России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2007. С. 23.

Поскольку международные избирательные стандарты по существу являются международными нормами, их, подобно вышеуказанным, можно классифицировать на универсальные и партикулярные (региональные).

Представляется интересной позиция Ю.А. Веденеева, который выделяет функции, присущие международным избирательным стандартам. Так, автором названы правообразующая и праворегулирующая функции¹. На наш взгляд, такой подход является правильным, поскольку международные стандарты в сфере реализации избирательных прав, как уже было отмечено, образуют своего рода рамки правового регулирования, это общий нормативный минимум внутригосударственного правового регулирования, в соответствии с которым законодатель обязан привести внутригосударственное законодательство о выборах либо принять новые законы.

Итак, в области реализации избирательных прав можно выделить группу основных источников международных избирательных стандартов.

Первой следует назвать Всеобщую декларацию прав человека, утвержденную Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.², в ст. 21 которой записано: «Каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей. Воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве, путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования».

Положение указанной статьи является первым заявлением в отношении права человека на участие в политической жизни в период после Второй мировой войны. Генеральная Ассамблея ООН приняла и провозгласила Всеобщую декларацию, как это отмечено в преамбуле, «в качестве задачи, к выполнению которой должны стремиться все народы и все государства с тем, чтобы каждый человек и каждый орган общества, постоянно имея в виду настоящую Декларацию, стремились путем просвещения и образования содействовать уважению этих прав и свобод и обеспечению, путем национальных и международных прогрессивных мероприятий, всеобщего и эффективного признания и осуществления их как среди народов государств – членов Организации, так и среди народов территорий, находящихся под их юрисдикцией».

Необходимо подчеркнуть, что на сегодняшний день права и свободы, провозглашенные в Декларации, рассматриваются государствами в качестве юридически обязательных обычных норм. Методология, которой придерживалась ООН при провозглашении указанной Декларации, сыграла исключительно важную роль в развитии международно-правовых норм в этой сфере. В целом на основе фундаментальных прав и свобод человека и гражданина,

¹ См.: Веденеев Ю.А. Указ. соч. С. 56.

² Российская газета. 1995. 5 апреля.

ООН были сформулированы важнейшие принципы избирательного права – всеобщее равное прямое избирательное право граждан при соблюдении тайны голосования¹.

Далее в 1976 г. вступил в силу Международный пакт о гражданских и политических правах, принятый в 1966 г., который уточнил и конкретизировал гражданские и политические права, изложенные во Всеобщей декларации прав человека. Участниками этого Международного пакта являются 127 государств, что делает его международным инструментом с самым большим количеством участников, гарантирующим право на свободные выборы². В ст. 25 указанного пакта провозглашается право каждого гражданина «голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, проводимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей».

Особо в числе основных источников универсальных международных избирательных стандартов следует отметить такие, как Конвенция о политических правах женщин от 20 декабря 1952 г.³, Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации от 25 декабря 1965 г.⁴, Декларация принципов международного наблюдения за выборами от 27 октября 2005 г. ООН⁵. Указанные международно-правовые документы были разработаны в рамках ООН с целью недопустимости дискриминации в отношении прав женщин при участии в выборах и любой расовой дискриминации. В ст. 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации закреплено, что «участники обязуются запретить и ликвидировать расовую дискриминацию во всех ее формах и обеспечить равноправие каждого человека перед законом без различия расы, цвета кожи, национального или этнического происхождения, в особенности в отношении осуществления следующих прав: ... политических прав, в частности права участвовать в выборах – голосовать и выставять свою кандидатуру – на основе всеобщего и равного избирательного права, права принимать участие в управлении страной...».

Необходимо отметить, что помимо перечисленных, существует ряд международных документов, не являющихся актами в юридическом смысле и источниками права (в то числе избирательного), но существенно влияющие на создание и развитие норм избирательного права (своего рода идеологические источники).

¹ См.: *Вешняков А.А.* ООН и международные избирательные стандарты: некоторые аспекты становления и развития // Журнал российского права. 2005. № 10. С. 4.

² См.: *Коливер С., Мерлоу П.* Руководство по освещению избирательных кампаний электронными СМИ в странах с режимом переходной демократии. М., 1995. С. 51.

³ Библиотечка Российской газеты. Сер.: Соц. защита. 1995. № 11.

⁴ Конвенция ратифицирована Указом Президиума Верховного Совета СССР 22 января 1969 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1969. № 5. Ст. 33. Текст Конвенции см.: URL: www.un.org.

⁵ URL: http://www.cikrf.ru/international/dec_priz.jsp.

В этой связи отдельно следует отметить Конференцию по человеческому измерению, проходившую в три этапа: в Париже в 1989 г., в Копенгагене в 1990 г. и в Москве в 1991 г. Так, в документах, принятых Совещанием по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ)¹, были подробно изложены наиболее прогрессивные положения в отношении прав граждан участвовать в выборах. В частности, в п. 7 документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ² в дополнение к универсальным избирательным стандартам записано, что разумная периодичность проведения свободных выборов должна устанавливаться законом; подсчет голосов должен быть честным и официальные результаты опубликованы; закон и государственная политика должны обеспечивать проведение выборов в атмосфере свободы и честности, беспрепятственного доступа к средствам массовой информации всех политических группировок и отдельных лиц, участвующих в избирательном процессе; должны создаваться надлежащие условия для деятельности политических партий и равенства их перед законом и органами власти; кандидаты, получившие необходимое количество голосов, определенное законом, должны надлежащим образом вступать в должность и оставаться на ней до истечения срока своих полномочий или до их прекращения иным образом, который регулируется законом.

Как отмечает А.А. Вешняков, документы СБСЕ носят политический характер и, с одной стороны, не являются источниками международного права и соответственно международными избирательными стандартами. Но с другой стороны, поскольку руководители государств – участников СБСЕ неоднократно заявляли, что достигнутые договоренности подлежат безусловному претворению в жизнь, они имеют юридический оттенок. Мы соглашались с мнением автора, что «такие заявления вполне можно рассматривать как односторонние обязательства государств международно-правового характера, поэтому вполне можно поддержать позицию тех ученых, которые считают, что положения документов СБСЕ, относящиеся к правам человека, следует считать региональными стандартами в области избирательных прав человека»³.

Касаясь таких международных документов в области реализации избирательных прав, как резолюции, рекомендации Генеральной Ассамблеи ООН⁴, различных органов ООН, Совета Межпарламентского союза и других⁵,

¹ Совещание объединяет все государства Западной и Восточной Европы, а также США и Канаду. Эта европейская региональная организация начала работу в Хельсинки 3 июля 1973 г. В конце 1994 г. Совещание было преобразовано в Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ).

² См.: Советское государство и право. 1990. № 11.

³ Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: учебник / под ред. А.В. Иванченко. М., 1999. С. 128.

⁴ См. напр.: Рекомендация Парламентской Ассамблеи ООН 1595 (2003) «О Своде рекомендуемых норм при проведении выборов» // URL: <http://www.cikrf.ru/international/ispolkom.jsp>.

гих¹, необходимо уточнить, что, в отличие от названных ранее, эти документы так же не являются источниками международных избирательных стандартов, поскольку не несут юридических обязательств. Указанные документы имеют рекомендательный характер и могут стать основой для разработки соответствующих договоров, конвенций в области реализации избирательных прав. А некоторые из них есть основания рассматривать как письменное изложение существующих международных обычаев.

Помимо основополагающих документов в области избирательных прав и свобод, принятых ООН, важным элементом в развитии международно-правовых принципов организации и проведения свободных и демократических выборов, их практической реализации являются доклады Генерального секретаря ООН², в которых дается анализ деятельности ООН за прошедшие периоды, в том числе в сфере проведения выборов и реализации избирательных прав.

В заключение можно сделать вывод, что международные избирательные стандарты оказывают воздействие не только на реализацию избирательных прав российскими гражданами, но и на российское государство в целом, так как обязывают его обеспечить беспрепятственную и полную реализацию гражданами избирательных прав. В этом и заключается их конституционно-значимая ценность и значение для совершенствования избирательного законодательства Российской Федерации и правоприменительной практики.

¹ См. напр.: Рекомендации R (2004) 11 Комитета Министров стран-участниц по правовым, организационным и техническим стандартам электронного голосования. Принят Комитетом Министров 30 сентября 2004 г. на 898-ом заседании // URL: <http://www.cikrf.ru/international/ispolkom.jsp>.

² См.: *Вешняков А.А.* ООН и международные избирательные стандарты: некоторые аспекты становления и развития // Журнал российского права. 2005. № 10. С. 8.
