

ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

Проблемы систематизации международных избирательных стандартов

*Любарев А.Е.**

Обсуждаются проблемы систематизации и классификации международных избирательных стандартов. Сравнивается классификация международных избирательных стандартов, предложенная в четырех документах («Свод рекомендуемых норм при проведении выборов» Европейской комиссии «За демократию через право»; отчет группы экспертов Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (БДИПЧ ОБСЕ) «Существующие обязательства по проведению демократических выборов в государствах – участниках ОБСЕ»; проект Европейской конвенции о стандартах выборов, избирательных прав и свобод; аналитический доклад Независимого института выборов «Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов»). Обсуждаются также некоторые проблемы содержания международных избирательных стандартов, в частности проблема исключения из правил и декларативный характер многих стандартов.

Ключевые слова: международные избирательные стандарты; избирательные права.

В последние десятилетия был разработан и принят ряд важнейших международных документов, которые в совокупности создали международные избирательные стандарты. В настоящее время развитие национального избирательного законодательства и проведение выборов

* Любарев Аркадий Ефимович – к.ю.н., начальник сектора мониторинга избирательных кампаний Независимого института выборов. lyubarev@yandex.ru..

невозможны без учета принципов и норм международного права, закреплённых в этих документах¹.

В настоящей статье обсуждаются проблемы, связанные с систематизацией и классификацией международных избирательных стандартов, а также некоторые проблемы, связанные с их содержанием.

Классификация международных избирательных стандартов

Международные избирательные стандарты разбросаны по большому числу документов, имеющих разную степень охвата и разную степень юридической силы. К ним, в частности, относятся:

- Всеобщая декларация прав человека 1948 года²;
- Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 года (вместе с Протоколом № 1 1952 года)³;
- Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 года⁴;
- Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ 1990 года⁵;
- Декларация о критериях свободных и справедливых выборов 1994 года⁶;
- Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств 2002 года⁷.

Сложность представляет также то, что в этих документах используются разные формулировки, которые к тому же часто имеют декларативный характер. Поэтому одной из главных и актуальных задач является систематизация и классификация данных стандартов.

¹ См.: Вешняков А.А. Избирательные стандарты в международном праве и их реализация в законодательстве Российской Федерации. М., 1997; Вешняков А.А. К единому пониманию избирательных прав и свобод, к единым избирательным стандартам // Журнал о выборах. 2006. Специальный выпуск. С. 14–16.

² См.: Международные избирательные стандарты: Сборник документов / Отв. ред. А.А. Вешняков, науч. ред. В.И. Лысенко. М., 2004. С. 41–44.

³ См.: Там же. С. 536–549.

⁴ См.: Там же. С. 61–71.

⁵ См.: Там же. С. 335–348.

⁶ См.: Там же. С. 813–816.

⁷ См.: Там же. С. 762–777.

Нам известны четыре попытки такой систематизации. Первая – «Свод рекомендуемых норм при проведении выборов», принятый в октябре 2002 года Европейской комиссией «За демократию через право» (Венецианской комиссией)⁸. Вторая – опубликованный в октябре 2003 года отчет группы экспертов Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (БДИПЧ ОБСЕ) «Существующие обязательства по проведению демократических выборов в государствах – участниках ОБСЕ»⁹. Третья – работа группы под руководством В.И. Лысенко, которая создала Конвенцию о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств (подписана в октябре 2002 года), а затем под эгидой Ассоциации организаторов выборов стран Центральной и Восточной Европы (АОВЦВЕ) – проект Европейской конвенции о стандартах выборов, избирательных прав и свобод (последняя редакция одобрена в сентябре 2004 года Генеральной Ассамблеей АОВЦВЕ)¹⁰. Четвертая – аналитический доклад «Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов», представленный Независимым институтом выборов на одноименной международной конференции в октябре 2005 года¹¹.

Вышеперечисленные работы существенно отличаются друг от друга – как по количеству принципов, которые взяты на вооружение, так и по содержанию, которое в эти принципы вкладывается. В некоторых случаях предлагаются подробные рекомендации, которые прямо не вытекают из принятых международных документов и правомерность которых вызывает большие сомнения.

Ниже представлены предлагаемые подходы к созданию на основе указанных выше работ единой системы избирательных стандартов.

• *Классификация Венецианской комиссии*

Как отмечено в «Руководящих принципах относительно выборов», выработанных Венецианской комиссией, «в основе избирательного наследия Европы лежат следующие пять принципов: *всеобщее, равное,*

⁸ См.: Там же. С. 624–651.

⁹ См.: <http://www.osce.org/item/13587.html?ch=127&lc=RU>.

¹⁰ См.: Проект Европейской конвенции о стандартах выборов, избирательных прав и свобод: Сборник материалов и документов / Отв. ред. А.А. Вешняков, науч. ред. В.И. Лысенко. М., 2006. С. 83–114.

¹¹ См.: Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов: Материалы международной конференции / Под ред. А.В. Иванченко и А.Е. Любарева. М., 2006. С. 13–134.

свободное, тайное и прямое избирательное право. Кроме того, выборы должны проводиться регулярно».

Цитированное положение вносит некоторый элемент неопределенности: принципов оказывается то ли пять, то ли шесть; шестой принцип как будто можно считать менее важным, чем пять остальных, хотя это прямо и не сказано. Тем не менее будем считать, что Венецианская комиссия выделяет шесть принципов избирательного права.

Каждый принцип расшифровывается в соответствующем разделе. Здесь мы чуть подробнее остановимся лишь на двух.

Равное избирательное право, согласно указанному документу (раздел 2), подразумевает:

- равное право голоса: каждый избиратель имеет один голос либо равное число голосов;
- равномерное распределение мест между избирательными округами;
- равенство возможностей у участников выборов;
- отдельно отмечаются равенство и паритет женщин и мужчин, а также проблема национальных меньшинств.

Принцип свободного голосования (раздел 3) включает:

- свободу избирателей формировать свое мнение;
- свободное волеизъявление и борьбу с нарушениями на выборах.

Отдельная часть «Руководящих принципов» (часть II) посвящена условиям реализации принципов. К таким условиям относятся:

- соблюдение основных прав человека (свободы слова и печати, свободы передвижения по стране, свободы собраний и объединений);
- стабильность избирательного законодательства;
- организация выборов беспристрастным органом;
- возможности участия в наблюдении за проведением выборов национальных и международных наблюдателей;
- эффективная система обжалования.

Классификация БДИПЧ ОБСЕ

БДИПЧ ОБСЕ классифицировала обязательства по проведению демократических выборов «в соответствии с функциональными компонентами избирательного процесса». Помимо предисловия и заключительного раздела «Сотрудничество и совершенствование», перечень ОБСЕ БДИПЧ охватывает 10 разделов:

- законодательная основа: контекст и система;
- равенство: избирательные округа и нарезка округов;

- беспристрастность: организация и управление;
- право голоса: всеобщее избирательное право;
- кандидаты и политические партии;
- избирательная кампания, финансирование и СМИ;
- процесс голосования;
- результаты: определение, публикация и исполнение;
- жалобы и апелляции;
- местное и международное наблюдение.

Как видно из данного перечня, классификация БДИПЧ ОБСЕ построена не столько на принципах, сколько на технологических аспектах. Здесь отметим лишь некоторые моменты.

В разделе «Законодательная основа: контекст и система» объединены разные вопросы: и общие декларации, и подотчетность исполнительной власти законодательной, и стабильность законодательства, и принципы выбора избирательной системы (в узком смысле этого понятия).

Раздел «Равенство» касается только прав избирателей. Вопрос о равных правах участников выборов включен в разделы «Кандидаты и партии» и «Избирательная кампания». То же самое относится и ко всеобщему избирательному праву: в соответствующем разделе оно обсуждается применительно к активному избирательному праву, а в разделе «Кандидаты и партии» – к пассивному.

Классификация разработчиков Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод

Три документа – Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств (далее – Кишиневская конвенция), проект Европейской конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод 2002 года (далее – проект Конвенции 2002) и новая редакция этого проекта 2004 года (далее – проект Конвенции 2004)¹² несколько отличаются друг от друга по структуре и содержанию. Однако они едины в концептуальном плане и совпадают во многих деталях, поэтому здесь мы будем обсуждать их вместе, отмечая при необходимости различия.

Структура трех документов при всех различиях в основном сходна. Они включают преамбулу, статью 1, которая называется «Стандарты выборов» или «Стандарты демократических выборов», затем идут 9

¹² См.: http://www.cikrf.ru/international/conference_proekt_konv2.jsp.

или 10 статей, посвященных основным принципам избирательного права (в проекте Конвенции 2004 эти статьи вместе со статьями 1 объединены в раздел «Стандарты демократических выборов»); последующие статьи посвящены более конкретным вопросам (в проекте Конвенции 2004 эти статьи объединены в разделы «Организация избирательного процесса. Статус участников выборов», «Статус международных наблюдателей», «Иные права и обязательства государств – участников Конвенции» и «Порядок вступления в силу, присоединения, денонсации Конвенции»).

В статье 1 Кишиневской конвенции перечислены следующие стандарты демократических выборов:

- право гражданина избирать и быть избранным в органы государственной власти, органы местного самоуправления, в иные органы народного (национального) представительства;
- принципы периодичности и обязательности, справедливости, подлинности и свободы выборов на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании, обеспечивающие свободу волеизъявления избирателей;
- открытый и гласный характер выборов;
- осуществление судебной и иной защиты избирательных прав и свобод человека и гражданина, общественного и международного наблюдения за выборами;
- гарантии реализации избирательных прав и свобод участников избирательного процесса.

В проекте Конвенции 2002 перечислены практически те же принципы, но несколько в иной формулировке:

- право избирать и быть избранным в органы государственной власти, органы местной власти (органы местного самоуправления), иные органы народного (национального) представительства, на выборные государственные и муниципальные должности;
- свободный, периодический и обязательный, справедливый, подлинный, открытый и гласный характер выборов;
- участие в выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу волеизъявления избирателей;
- гарантии реализации избирательных прав и свобод человека и гражданина, а также судебная и иная защита избирательных прав и свобод всех участников выборов;

– обеспечение действенного общественного и беспристрастного международного наблюдения за выборами.

В проекте Конвенции 2004 формулировки принципов вновь подверглись редактированию и перегруппировке:

– свободные, периодические и обязательные, справедливые, подлинные, открытые и гласные выборы, общедоступность языкового обеспечения выборов;

– право избирать и быть избранным в органы государственной власти, органы местной власти (органы местного самоуправления), иные органы народного (национального) представительства, на выборные государственные и муниципальные должности на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при свободном и тайном голосовании;

– судебная и иная защита избирательных прав и свобод всех участников выборов, а также правовые, организационно-технологические и иные гарантии обеспечения реализации избирательных прав и свобод человека и гражданина;

– обеспечение действенного общественного контроля и беспристрастного международного наблюдения за выборами.

Далее в каждом из трех документов следуют (в разном порядке) девять статей, посвященных отдельным принципам:

- всеобщее избирательное право;
- равное избирательное право;
- прямое избирательное право;
- тайное голосование;
- периодические и обязательные выборы;
- открытые и гласные выборы;
- свободные выборы;
- подлинные выборы;
- справедливые выборы.

В проектах Конвенции 2002 и 2004 в этот же раздел помещена статья «Официальный язык выборов».

Статья, посвященная всеобщему избирательному праву, в равной степени относится и к активному, и к пассивному праву. Что касается равного избирательного права, то в соответствующей статье более подробно освещается равенство прав избирателей; в отношении пассивного избирательного права говорится лишь о том, что «каждый гражданин должен иметь равные правовые условия для выдвижения своей

кандидатуры на выборах, а также для участия в выдвижении кандидатов» и что «кандидат не вправе использовать преимущества своего служебного или должностного положения в целях своего избрания, а также для выдвижения и (или) избрания других кандидатов, списков кандидатов».

В то же время в статье «Справедливые выборы» говорится, что «соблюдение принципа справедливых выборов обеспечивает создание равных правовых условий для всех участников выборов». В Кишиневской конвенции в статье «Подлинные выборы» отмечено, что «подлинные выборы предполагают равные и справедливые правовые условия для регистрации кандидатов, списков кандидатов и политических партий (коалиций)». В проектах Конвенции 2002 и 2004 в аналогичном пункте слово «равные» отсутствует, тем не менее в данном пункте речь идет помимо прочего и о недопустимости ограничений дискриминационного характера.

Наиболее интересно, что подразумевают разработчики конвенций под «свободными выборами», «справедливыми выборами» и «подлинными выборами». Ниже приводится содержание соответствующих статей в проекте Конвенции 2004, поскольку это последний вариант.

Свободные выборы, по мнению авторов проекта (ст. 2), предусматривают:

- верховенство конституции или иных основных законов государства, законов;
- вступление законов в силу заблаговременно, но не позднее дня официального опубликования решения о назначении выборов;
- применение только опубликованных нормативных правовых актов, затрагивающих избирательные права и свободы человека и гражданина;
- отсутствие обратной силы у нормативных правовых актов, ограничивающих избирательные права и свободы человека и гражданина;
- возможность избирателей и иных участников выборов без какого бы то ни было насилия, угрозы применения насилия или иного противоправного воздействия свободно сформировать свое собственное мнение и сделать свой выбор относительно своего участия или неучастия в выборах и (или) в осуществлении избирательных действий (избирательных процедур) в допускаемых законом формах и законными методами, не опасаясь наказания, воздействия, принуждения, в том числе в зависимости от итогов голосования и результатов выборов;

- свободное участие гражданина в выборах;
- право избирателей на равный и беспрепятственный доступ на избирательный участок, а также в помещение для голосования;
- недопустимость не предусмотренного национальным законодательством, международными обязательствами государства, а также противоречащее общепризнанным принципам и нормам международного права участие иностранных граждан, лиц без гражданства, иностранных юридических лиц, международных политических движений, международных организаций, иностранных государств и их органов и должностных лиц в деятельности по подготовке и проведению выборов, в финансировании избирательной кампании кандидатов, политических партий (коалиций), деятельности других организаций, которые прямо или косвенно относятся к политической партии (коалиции) либо находятся под ее влиянием или контролем и содействуют реализации целей политической партии (коалиции) в ходе подготовки и проведения выборов.

Справедливые выборы (ст. 4) включают:

- всеобщее и равное избирательное право;
- равные правовые условия для всех участников выборов, недопущение дискриминационного отношения или применения несоразмерных ограничений или преимуществ;
- гласное, своевременное и в полном объеме финансирование выборов, прозрачность финансирования избирательных кампаний кандидатов, политических партий (коалиций), иных участников выборов, а также информирование обо всех финансовых расходах, связанных с назначением, подготовкой и проведением выборов, проведением избирательных кампаний кандидатами, политическими партиями (коалициями), иными участниками выборов;
- честность при выполнении предусмотренных законами избирательных действий и избирательных процедур, в том числе при голосовании и подсчете голосов, полное и оперативное информирование обо всех итогах голосования, начиная с уровня избирательных участков, в том числе предоставление наблюдателям возможности получения официальных (заверенных надлежащим образом) копий протоколов, сводных таблиц избирательных органов об итогах голосования и (или) установлении результатов выборов, размещением предварительных и окончательных итогов голосования и результатов выборов в телекоммуникационных сетях общего пользования, включая Интернет,

с последующим официальным опубликованием всех итогов голосования и результатов выборов в разумный срок;

- организация избирательного процесса беспристрастными избирательными органами (иными уполномоченными на то законом органами), работающими коллегиально, открыто, гласно, самостоятельно и независимо в пределах компетенции и полномочий, установленных для них конституцией и (или) законом;

- рассмотрение в разумный срок судами и иными уполномоченными на то законом органами и должностными лицами жалоб и обращений на нарушения законодательства о выборах.

Наконец, понятие «подлинные выборы» расшифровывается следующим образом (ст. 5):

- выявление свободно выраженной воли избирателей и непосредственное ее осуществление;

- реальная и основанная на праве и законе возможность выбирать кандидатов, списки кандидатов политических партий (коалиций), реальный политический плюрализм, идеологическое многообразие и многопартийность, осуществляемые через функционирование политических партий (коалиций), законная деятельность которых находится под юридической защитой государства;

- своевременный и свободный доступ избирателей к информации о кандидате (списках кандидатов), политических партиях (коалициях) и о процессе выборов, а кандидата (кандидатов), политических партий (коалиций) – доступ на равных правовых условиях к средствам массовой информации и телекоммуникаций;

- подготовка и проведение избирательных действий и избирательных процедур в сроки, позволяющие кандидатам, политическим партиям (коалициям) и другим участникам выборов развернуть полноценную агитационную избирательную кампанию;

- справедливые правовые условия для выдвижения, регистрации, отказа в регистрации или отмены регистрации кандидатов, списков кандидатов политических партий (коалиций), а также для участия всех политических партий (коалиций) в избирательной кампании; ясные и четкие регистрационные требования, не содержащие условий, способных стать основанием для ограничений дискриминационного характера либо возможных злоупотреблений, и их единообразное применение;

– возможность обжаловать нарушения законодательства о выборах, а также итоги голосования и результаты выборов в судебные и (или) иные органы в порядке и в сроки, предусмотренные законами;

– избранные лица, получившие необходимое число голосов, определенное конституцией и (или) законами, надлежащим образом вступают в должность в порядке и в срок, установленные конституцией и (или) законами, и остаются в должности до истечения срока своих полномочий или их прекращения в ином порядке, который регулируется конституцией, законами в соответствии с демократическими конституционными и парламентскими процедурами.

Как можно видеть из приведенных перечней, выделенные разработчиками конвенции принципы в значительной степени пересекаются между собой.

Классификация Независимого института выборов

В своем аналитическом докладе Независимый институт выборов (НИВ) выделил 13 принципов избирательного права, закрепленных в международных документах:

- всеобщее избирательное право;
- равное избирательное право;
- прямые выборы;
- обязательность и периодичность проведения выборов;
- свобода волеизъявления;
- соответствие результатов выборов воле народа;
- политический нейтралитет государства;
- свободная конкуренция;
- право граждан добиваться государственных постов в личном качестве;
- честный и точный подсчет голосов;
- открытость и гласность избирательных процедур, участие национальных и международных наблюдателей;
- гарантии вступления в должность и сохранения полномочий избранных кандидатов;
- возможность обжалования нарушений и ответственность за нарушения избирательных прав граждан.

Данная классификация также нуждается в некоторых комментариях. Принципы всеобщего и равного избирательного права в целом относятся как к активному, так и к пассивному избирательному праву. В то же время в отношении пассивного избирательного права принцип

всеобщего права более подробно расшифровывается принципом «права граждан добиваться государственных постов в личном качестве», а принцип равного права – принципом свободной конкуренции. Тайное голосование включено в состав принципа свободы волеизъявления. Соответствие результатов выборов воле народа выделено в отдельный принцип, поскольку в первую очередь по этому критерию следует оценивать применяемую в той или иной стране (регионе) избирательную систему (в узком смысле).

Сравнение четырех вариантов классификации

Для наглядности ниже приведено сравнение четырех вариантов классификации. При этом за основу взята классификация НИВ, и выделенным в этой классификации принципам поставлены в соответствие статьи, части или пункты других документов с указанием их названий.

1. Всеобщее избирательное право:

- проект Конвенции 2004 – ст. 8 (Всеобщее избирательное право);
- отчет БДИПЧ ОБСЕ 2003 – раздел 5 (Право голоса: всеобщее избирательное право);
- свод Венецианской комиссии 2002 – ч. I, раздел 1 (Всеобщее избирательное право).

2. Равное избирательное право:

- проект Конвенции 2004 – ст. 9 (Равное избирательное право);
- отчет БДИПЧ ОБСЕ, 2003 – раздел 3 (Равенство: избирательные округа и нарезка округов); раздел 8 (Процесс голосования), п. 8.4;
- свод Венецианской комиссии 2002: ч. I, раздел 2 (Равное избирательное право).

3. Прямые выборы:

- проект Конвенции 2004 – ст. 10 (Прямое избирательное право);
- отчет БДИПЧ ОБСЕ 2003 – раздел 2 (Законодательная основа: контекст и система), п. 2.2, 2.3;
- свод Венецианской комиссии 2002 – ч. I, раздел 5 (Прямое голосование).

4. Обязательность и периодичность проведения выборов:

- проект Конвенции 2004 – ст. 3 (Периодические и обязательные выборы);
- отчет БДИПЧ ОБСЕ 2003 – раздел 2 (Законодательная основа: контекст и система), п. 2.2;
- свод Венецианской комиссии 2002 – ч. I, раздел 6 (Периодичность выборов).

5. Свобода волеизъявления:

- проект Конвенции 2004 – ст. 2 (Свободные выборы), ч. 3, абз. 2; ст. 11 (Тайное голосование);
- отчет БДИПЧ ОБСЕ 2003 – раздел 8 (Процесс голосования), п. 8.1, 8.2, 8.5–8.9;
- свод Венецианской комиссии 2002 – ч. I, п. 3.2 (Свободное волеизъявление и борьба с нарушениями на выборах); раздел 4 (Тайное голосование).

6. Соответствие результатов выборов воле народа

- проект Конвенции 2004 – ст. 5 (Подлинные выборы), ч. 1;
- отчет БДИПЧ ОБСЕ 2003 – раздел 2 (Законодательная основа: контекст и система), п. 2.2;
- свод Венецианской комиссии 2002 – отсутствует.

7. Политический нейтралитет государства

- проект Конвенции 2004 – ст. 4 (Справедливые выборы), п. 2.5;
- отчет БДИПЧ ОБСЕ 2003 – раздел 4 (Беспристрастность: организация и управление);
- свод Венецианской комиссии 2002 – ч. I, п. 2.3 (Равенство возможностей), п./п. «а»; п. 3.1 (Свобода избирателей формировать свое мнение) п./п. «а»; ч. II, п. 3.1 (Организация выборов беспристрастным органом).

8. Свободная конкуренция:

- проект Конвенции 2004 – ст. 2 (Свободные выборы), ч. 3, абз. 1; ст. 4 (Справедливые выборы), п. 2.2; ст. 5 (Подлинные выборы), ч. 2–5;
- отчет БДИПЧ ОБСЕ 2003 – раздел 6 (Кандидаты и партии), п. 6.5; раздел 7 (Избирательная кампания);
- свод Венецианской комиссии 2002 – ч. I, п. 1.3 (Выдвижение кандидатур), п. 2.3 (Равенство возможностей).

9. Право граждан добиваться государственных постов в личном качестве:

- проект Конвенции 2004 – ст. 13 (Статус политической партии (коалиции), кандидата на выборах), ч. 1, п. «б»;
- отчет БДИПЧ ОБСЕ 2003 – раздел 6 (Кандидаты и партии), п. 6.1–6.3;
- свод Венецианской комиссии 2002 – отсутствует.

10. Честный и точный подсчет голосов:

- проект Конвенции 2004 – ст. 4 (Справедливые выборы), п. 2.4;

- отчет БДИПЧ ОБСЕ 2003 – раздел 8 (Процесс голосования), п. 8.3; раздел 9 (Результаты: определение, публикация, исполнение), п. 9.1;
- свод Венецианской комиссии 2002 – ч. I, п. 3.2 (Свободное волеизъявление и борьба с нарушениями на выборах).

11. Открытость и гласность избирательных процедур, участие национальных и международных наблюдателей:

- проект Конвенции 2004 – ст. 6 (Открытые и гласные выборы); ст. 4 (Справедливые выборы), п. 2.4;
- отчет БДИПЧ ОБСЕ 2003 – раздел 9 (Результаты: определение, публикация, исполнение), п. 9.2–9.5; раздел 11 (Местное и международное наблюдение);
- свод Венецианской комиссии 2002 – ч. I п. 3.2 (Свободное волеизъявление и борьба с нарушениями на выборах); ч. II, п. 3.2 (Наблюдение за выборами).

12. Гарантии вступления в должность и сохранения полномочий избранных кандидатов:

- проект Конвенции 2004 – ст. 5 (Подлинные выборы), ч. 7;
- отчет БДИПЧ ОБСЕ 2003 – раздел 9 (Результаты: определение, публикация, исполнение), п. 9.1, 9.7;
- свод Венецианской комиссии 2002 – отсутствует.

13. Возможность обжалования нарушений и ответственность за нарушения избирательных прав граждан:

- проект Конвенции 2004 – ст. 4 (Справедливые выборы), п. 2.6; ст. 5 (Подлинные выборы), ч. 6;
- отчет БДИПЧ ОБСЕ 2003 – раздел 10 (Жалобы и апелляции);
- свод Венецианской комиссии 2002 – ч. II, п. 3.3 (Эффективная система обжалования).

Как можно видеть из приведенного материала, почти все принципы в том или ином виде отражены во всех документах. Тем не менее их группировка сильно различается в разных документах, при этом один и тот же принцип часто оказывается в разных разделах – либо разделен между ними, либо продублирован.

Значение классификации избирательных стандартов

Классификация избирательных стандартов важна не только с научной точки зрения. Она имеет и практическое значение применительно к методике оценки степени демократичности конкретных выборов. Для того чтобы избежать политизированности таких оценок, важно уйти от двузначных способов оценки («демократичные – недемократичные»,

«легитимные — нелегитимные» и т.п.) и давать оценки выполнения каждого конкретного принципа.

Попытки таких раздельных оценок, в принципе, предпринимаются. Так, еще в 1997 году была опубликована статья датских политологов Й. Элкита и П. Свеннсона¹³, в которой приведены обширные перечни критериев для «свободных выборов» и для «справедливых выборов». Однако эти перечни остаются довольно спорными, что признают и сами авторы статьи. Тем не менее попытки оценок выборов по такой двумерной шкале иногда предпринимаются; например, некоторые исследователи оценили выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва (2003 года) как «свободные, но несправедливые»¹⁴.

Однако, с нашей точки зрения, во-первых, оценивать выборы лишь по двум номинациям также недостаточно, а во-вторых, понятия «свободные» и «справедливые» требуют более детальной расшифровки. Предложенные же расшифровки как Й. Элкита и П. Свеннсона, так и авторов проектов Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод нам не кажутся оптимальными. В частности, как было отмечено выше, выделенные разработчиками этой конвенции принципы в значительной степени пересекаются между собой. Это препятствует выставлению раздельных оценок по каждому из них.

В связи с этим полагаем целесообразным отделить принципы демократических выборов от таких интегральных оценочных категорий как «свободные выборы», «справедливые выборы», «подлинные выборы»¹⁵. Наиболее удачной классификацией принципов нам представляется классификация Независимого института выборов, однако и она нуждается в уточнении. Так, по-видимому, следует более четко различать принципы всеобщего и равного избирательного права применительно к активному и пассивному праву. Более дифференцированным

¹³ Elkit J., Svennson P., What Makes Elections Free and Fair? // Journal of Democracy. 1997. V. 8, No. 3, P. 32–46.

¹⁴ Такое мнение высказал на пресс-конференции в Москве глава миссии ПАСЕ Д. Аткинсон (http://www.gazeta.ru/elections2003/2003/12/a_70427.shtml). См. также: Третий электоральный цикл в России, 2003–2004 годы / Под ред. В.Я. Гельмана. СПб., 2007. С. 27.

¹⁵ Отметим, что категория «подлинные выборы» неудачна с точки зрения возможности оценки. Если по двум другим категориям возможны промежуточные, половинчатые оценки («частично свободные», «не совсем справедливые» и т.п.), то подобные оценки для категории «подлинные» недопустимы, по крайней мере в русском языке.

следует сделать и принцип свободной конкуренции. Возможно, отдельно следует рассматривать и принцип свободного формирования избирателями своего мнения.

Что касается оценочных категорий («свободные выборы», «справедливые выборы», «подлинные выборы»), то они могут включать в себя комбинацию из нескольких принципов. В этом случае допустимо даже их частичное пересечение. Однако этот вопрос требует более детального анализа.

Предложенное БДИПЧ ОБСЕ разделение по стадиям избирательного процесса в какой-то степени удобно с практической точки зрения — для подготовки отчета о наблюдении за избирательной кампанией. Однако, с нашей точки зрения, на каждой стадии необходимо контролировать реализацию если не каждого принципа, то во всяком случае тех принципов, которые на данной стадии проявляются. Поэтому классификация избирательных стандартов на основе принципов в любом случае необходима.

Содержательные проблемы международных избирательных стандартов

Ниже мы остановимся на некоторых проблемах, которые выявляются при анализе содержания международных документов, включающих избирательные стандарты, и документов, в которых предпринимается попытка систематизации этих стандартов.

Проблема исключений из правил

В различных странах сложились разные правила проведения выборов, при этом часто бывает, что в большинстве стран придерживаются одного принципа, а в некоторых — противоположного. При создании международных документов, включающих избирательные стандарты, разработчики вынуждены учитывать это обстоятельство, поэтому такие документы изобилуют различными исключениями. При этом обычно не анализируется, насколько такие исключения реально соответствуют принципам демократических выборов.

В качестве одного из примеров можно привести обязательность участия в выборах, которая установлена в некоторых странах (Бельгия, Нидерланды, Греция, Италия, Австралия и др.). В большинстве же стран голосование является добровольным. Например, в российском законодательстве специально отмечено, что никто не вправе оказывать воздействие на гражданина Российской Федерации с целью

принудить его к участию в выборах (Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹⁶, ст. 3, п. 3). Эта же норма включена и в Кишиневскую конвенцию (ст. 8, п. 2). Авторы российского законодательства и Кишиневской конвенции, по-видимому, исходили из представления, что принуждение гражданина к участию в выборах несовместимо с принципом свободных выборов.

Однако с учетом практики, сложившейся в указанных выше странах, международные документы, включающие избирательные стандарты, обходят этот вопрос стороной. Не обсуждается он и в таких документах, как «Свод рекомендуемых норм при проведении выборов» Венецианской комиссии и отчет группы экспертов БДИПЧ ОБСЕ «Существующие обязательства по проведению демократических выборов в государствах – участниках ОБСЕ». А в проекте Конвенции 2004 записано, что «не является ограничением принципа свободных выборов конституционное и (или) законодательное закрепление обязанности избирателя принимать участие в голосовании» (ст. 2, п. 4). Мы же полагаем, что обязательность участия гражданина в выборах является отступлением от принципа свободных выборов. Во всяком случае, добровольность и обязательность участия граждан в выборах – это два принципиально разных подхода, и они плохо совместимы в одном стандарте.

Можно привести и другие примеры исключений. Так, достаточно распространенным является правило «пропорционального равенства» при выделении партиям бесплатного эфирного времени (доля эфирного времени отдается в распоряжение политических партий и кандидатов в соответствии с количеством мест, которые они имеют в парламенте, или результатами, достигнутыми ими на предыдущих выборах), которое позволяет создавать правящим партиям преимущество перед оппозиционными, а парламентским партиям – перед партиями, не представленными в парламенте, и тем самым препятствует сменяемости власти.

Еще одним примером может служить голосование по доверенности. В Своде Венецианской комиссии отмечено, что такое голосование «должно регулироваться очень жесткими правилами» (часть I, п. 3.2, п./п. v). Однако при любых правилах голосование по доверенности противоречит другому, более общему положению, зафиксированному в том же Своде: «Голосование должно быть личным. Семейное голосование

¹⁶ Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

или любые другие формы контроля одним избирателем за волеизъявлением другого избирателя должны быть запрещены» (часть I, п. 4, п./п. b).

В то же время международные организации относятся гораздо строже к менее существенным отступлениям от общего правила, имеющим место в странах, недавно присоединившихся к числу демократических. Примером является голосование «против всех», которое было предусмотрено в российском законодательстве в период 1993–2006 годов (а фактически – с 1989 года). В отчетах миссий БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за российскими парламентскими выборами 2003 года¹⁷ и президентскими выборами 2004 года¹⁸ содержалась рекомендация устранить из законодательства положения, позволяющие голосовать «против всех», хотя голосование «против всех» никаким международным стандартам не противоречит. Эта рекомендация оказалась чуть ли не единственной, которая была реализована российскими законодателями.

Декларативность стандартов

Многие избирательные стандарты сформулированы в столь общем виде, что при анализе законодательства и правоприменительной практики конкретной страны оказывается сложно определить их соответствие или несоответствие данным стандартам.

Например, для России особое значение имеют правила регистрации политических партий, а также правила регистрации кандидатов и партийных списков на выборах. Однако при анализе документов, содержащих международные стандарты, рекомендательных документов и проектов новых соглашений обнаруживается, что сформулированные в них положения не позволяют однозначно оценивать российские законодательные нормы и правоприменительную практику в этой важнейшей сфере.

Так, в проекте Конвенции 2004 говорится, что «каждый гражданин имеет право на равных с другими гражданами условиях вступать или совместно с иными лицами организовывать на законных основаниях политическую партию (коалицию) с целью участия в выборах» (ст. 13, п. 2). Из этого положения невозможно четко и однозначно определить, допустимы ли ограничения политических партий по численности ее членов, числу региональных отделений и другие аналогичные ограничения – в том числе те, которые приняты в российском законодательстве.

¹⁷ См.: <http://www.osce.org/item/2137.html?lc=RU>.

¹⁸ См.: <http://www.osce.org/item/3256.html?lc=RU>.

В этом же проекте (ст. 5, п. 5), а также в Кишиневской конвенции (ст. 9, п. 6) указано, что регистрационные требования для кандидатов и списков кандидатов «должны быть ясными и не содержать условий, способных стать основанием для привилегий и ограничений дискриминационного характера. Не допускается произвольное или дискриминирующее применение норм о регистрации кандидатов, списков кандидатов и политических партий (коалиций)». В проекте Конвенции 2004 более подробно обсуждается регистрация на основании подписей избирателей и возможность отказа в регистрации из-за недостаточного количества подписей. Однако нет ясности относительно того, насколько соответствует международным стандартам набравшая в силу на российских выборах практика отказов в регистрации на основании недостатков (зачастую незначительных) в представленных кандидатами документах (в том числе подтверждающих их биографические данные). Нет ясности и в вопросе о том, на каком основании можно признать недействительной подпись избирателя. Нельзя не согласиться с С.Н. Дорофеевым, отметившим, что одно из слабых мест современной системы международных избирательных стандартов – отсутствие действительно надежной и реальной системы гарантий реализации избирательных прав и свобод человека и гражданина¹⁹.

Правила, не содержащиеся в документах, принятых международными организациями

«Свод рекомендуемых норм при проведении выборов» Венецианской комиссии и отчет группы экспертов БДИПЧ ОБСЕ «Существующие обязательства по проведению демократических выборов в государствах – участниках ОБСЕ» содержат ряд положений, которые прямо не вытекают из документов, принятых международными организациями, и являются достаточно спорными. Так, Свод Венецианской комиссии включает следующие рекомендации, которые не реализованы в российском избирательном законодательстве и которые мы считаем сомнительными:

- списки избирателей должны публиковаться (часть I, п. 1.2, п./п. iii);
- сотрудники избирательных комиссий не могут вносить никаких изменений в избирательные бюллетени или каким-либо образом пометать их (часть I, п. 3.2, п./п. viii);

¹⁹ См.: Дорофеев С.Н. Международные стандарты в избирательном процессе: достижения и проблемы // Моск. журн. межд. права. 2007. № 3. С. 41–48.

- неиспользованные избирательные бюллетени запрещено выносить с территории избирательного участка (часть I, п. 3.2, п./п. ix);
- в состав Центральной избирательной комиссии должен входить по крайней мере один представитель судебной власти (часть II, п. 3.1d, п./п. i).

Таким образом, необходимо продолжить работу по систематизации международных избирательных стандартов, их уточнению и усилению в них гарантий избирательных прав и свобод граждан.

Библиографический список

Вешняков А.А. Избирательные стандарты в международном праве и их реализация в законодательстве Российской Федерации. М., 1997.

Вешняков А.А. К единому пониманию избирательных прав и свобод, к единым избирательным стандартам // Журнал о выборах. 2006. Специальный выпуск. С. 14–16.

Дорофеев С.Н. Международные стандарты в избирательном процессе: достижения и проблемы // Моск. журн. межд. права. 2007. № 3. С. 41–48.

Международные избирательные стандарты: Сборник документов / Отв. ред. А.А. Вешняков, науч. ред. В.И. Лысенко. М., 2004. С. 41–44.

Там же. С. 61–71.

Там же. С. 335–348.

Там же. С. 536–549.

Там же. С. 624–651.

Там же. С. 762–777.

Там же. С. 813–816.

Проект Европейской Конвенции о стандартах выборов, избирательных прав и свобод: Сборник материалов и документов / Отв. ред. А.А. Вешняков, науч. ред. В.И. Лысенко. М., 2006. С. 83–114.

Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов: Материалы международной конференции / Под ред. А.В. Иванченко и А.Е. Любарева. М., 2006. С. 13–134.

Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

Третий электоральный цикл в России, 2003–2004 годы / Под ред. В.Я. Гельмана. СПб., 2007. С. 27.

Elkit J., Svennson P., What Makes Elections Free and Fair? // Journal of Democracy. 1997. V. 8, No. 3, P. 32–46.

http://www.cikrf.ru/international/conference_proekt_konv2.jsp.

http://www.gazeta.ru/elections2003/2003/12/a_70427.shtml
<http://www.osce.org/item/13587.html?ch=127&lc=RU>.
<http://www.osce.org/item/2137.html?lc=RU>.
<http://www.osce.org/item/3256.html?lc=RU>.

Problems of Systematization of the International Election Standards (Summary)

*Arkadii E. Lyubarev**

The problems of systematization and classification of the international election standards are discussed. Classifications of the international election standards proposed in four documents (“Code of Good Practice in Electoral Matters” by European Commission for Democracy Through Law; the report by the group of experts OSCE/ODIHR “Existing Commitments for Democratic Elections in OSCE Participating States”; draft European convention on election standards, electoral rights and freedoms; the analytical report of Independent Institute of Elections “Russian Elections in the Context of the International Election Standards”) are compared. Some problems of the content of the international election standards are also discussed, namely, the problem of exceptions to the rules and a declarative character of many standards.

Keywords: international election standards; electoral rights.

* Arkadii E. Lyubarev – Ph.D. in Law, head of the sector of electoral campaign monitoring of the Independent Institute of Elections. lyubarev@yandex.ru.