

## On the results of the First and Second Sessions of the UN Council for Human Rights (Summary)

*Sergey L. Chumarev\**

The initial stage of the activities of the new UN body for human rights was marked by the adoption of several procedural decisions, which allowed the Council for Human rights to provide succession to the UN Commission for Human Rights. But this led to a low effectiveness of the Council demonstrated on the first two sessions. In this respect the institute of special sessions offers itself for analysis, as during sessions the Council adopted its first decisions concerning acute problems.

These special sessions were marked by the increased influence of Muslim countries and lessening influence of the Americans and Europeans (due to inner disagreements) what led to the fact that primary topics of the sessions were focused on the Middle East particularly on Palestine and Lebanon. Countries of the BRIC group in turn have all the opportunities of increasing its influence in the Council. The weak link in the Council is represented by Nigeria, Gabon and Cameroon, due to the renewed idea of extra requirements for several countries concerning the protection of human rights in those countries.

The analysis of the texts of final resolutions of both special sessions testifies to the fact that their goal was primarily political and most of its decisions are unbalanced, what is explained by the context of their adoption. The process of implementation of these decisions showed that there are problems, which should be solved to enhance the effectiveness of the Council.

This situation requires from the member states of the Council to create mechanisms that would allow to involve all the interested parties in the process of adoption of the decisions of the Council and also to solve the problem of financing the activities of the Council in order for it to function independently and effectively.

## Международные стандарты в избирательном процессе: достижения и проблемы

*Дорофеев С.Н.\**

В политической жизни любого современного демократического государства выборы играют ключевую роль, в значительной степени определяя характер его дальнейшего развития, обеспечивая стабильность в обществе и доверие общества к органам власти. Необходимой предпосылкой для решения этой непростой задачи является наличие сбалансированного избирательного законодательства, демократической практики проведения выборов, их соответствие общепризнанным критериям избирательных прав и свобод человека и гражданина. В последние годы национальное избирательное законодательство и практика проведения выборов интенсивно развивались под влиянием международных стандартов. Это привело к значительному обогащению современного избирательного процесса, расширению демократического избирательного пространства<sup>1</sup>.

\* Дорофеев Сергей Николаевич – соискатель кафедры правового обеспечения управленческой деятельности МИУ МГИМО (У) МИД России.

<sup>1</sup> См.: Выступление Генерального секретаря Ассоциации организаторов выборов стран Центральной и Восточной Европы (Венгрия) Золтана Тота: Материалы 3-й Европейской конференции представителей центральных избирательных комиссий «Развитие и кодификация международных избирательных стандартов» // Журнал о выборах. 2006. Специальный выпуск. С. 71-72; Обязательства и приоритеты ОБСЕ на современном этапе: [Доклад посла, эксперта Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (Германия) Герта-Хайнриха Аренса]: Материалы 3-й Европейской конференции представителей центральных избирательных комиссий «Развитие и кодификация международных избирательных стандартов» // Журнал о выборах. 2006. Специальный выпуск. С. 37-40; Обязательства ОБСЕ относительно демократических выборов: [Доклад старшего советника по выборам Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ В.А. Ждановича]: Материалы 3-й Европейской конференции представителей центральных избирательных комиссий «Развитие и кодификация международных избирательных стандартов» // Журнал о выборах. 2006. Специальный выпуск. С. 36-37; Парламентская Ассамблея Совета Европы и наблюдение за выборами: [Доклад начальника Департамента межпарламентского сотрудничества Парламентской Ассамблеи Совета Европы В.П. Дронова]: Материалы 3-й Европейской конференции представителей центральных избирательных комиссий «Развитие и

\* Sergey L. Chumarev - Ph.D. in Law, official of the Permanent Mission of the Russian Federation to the United Nations Office and other International Organizations in Geneva.

Исходя из этого, можно с полным основанием утверждать, что необходимость установления международных избирательных стандартов продиктована объективной реальностью, так как правовое демократическое государство не может развиваться вне системы свободных демократических выборов, соответствующих общепризнанным критериям.

В качестве общедемократических критериев международные избирательные стандарты представляют собой, образно говоря, универсально-правовой язык. Избирательные права и международные стандарты по проведению демократических выборов должны стать одной из фундаментальных норм мировой политики и международных отношений в целом. В этом заключается их политико-правовая ценность для государственных институтов, для общества, стремящегося обеспечить права и свободы человека и гражданина.

Большой вклад в формирование системы международных избирательных стандартов внесли Совет Европы и его институты, другие авторитетные международные организации. Достаточно упомянуть Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод 1950 года с Протоколом № 1, содержащим статью 3, посвященную институту свободных выборов и универсальным принципам избирательного права. Последующие документы также развивали некоторые положения данного Протокола. В этом плане следует рассматривать, например, Декларацию равных возможностей для мужчин и женщин (1988 год), Конвенцию об участии иностранцев в местной публичной жизни (1992 год). Вышеуказанные международные документы образуют современную международную правовую основу, на которой базируется европейское электоральное наследие, европейская система по защите основных прав и свобод человека, в том числе и избирательных прав, поскольку в них закреплено, что стороны – участники Конвенции о защите прав человека и основных свобод обязуются проводить с разумной периодичностью свободные выборы путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечат свободное волеизъявление народа в выборе законодательной власти. Кроме того, присоединение к Конвенции и выполнение обязательств, предусмотренных этим документом, являются одним из необходимых условий принятия государства в члены Совета Европы.

Фундаментальный вклад в дальнейшее формирование международных избирательных стандартов был внесен Документом Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ 1990 года, определившим, что к числу элементов справедливости, которые существенно необходимы для полного выражения достоинства, присущего человеческой личности, и равных и неотъемлемых прав всех людей, относятся, в частности, свободные выборы через разумные промежутки времени путем тайного голосования или равноценной процедуры свободного голосования в условиях, которые обеспечивают на практике свободное выражение мнения избирателями при выборе своих представителей. В 2002 году по инициативе Российской Федерации в Содружестве Независимых Государств была разработана и принята Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств.

Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств не только обобщила и сформулировала в понятных категориях все наиболее прогрессивное, что рассредоточено по документам различных международных организаций, но и заложила на пространстве СНГ основу современных избирательных стандартов, а также инструментов и процедур современных демократических избирательных процессов<sup>2</sup>.

С идеей Конвенции выступили на рубеже двух веков центральные избирательные комиссии десяти государств СНГ, они же стали активными проводниками этой идеи в жизнь.

В октябре 2002 года Конвенция была подписана Президентами семи государств – Армении, Грузии, Киргизии, Молдавии, России, Таджикистана, Украины. В ноябре 2003 года после ее ратификации Киргизией, Россией и Таджикистаном Конвенция вступила в силу. К настоящему времени Конвенция ратифицирована пятью государствами – Арменией, Киргизией, Молдавией, Россией, Таджикистаном.

<sup>2</sup> См.: Доклад Председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации А.А. Вешнякова «Избирательные процессы в странах Содружества Независимых Государств» // [http://www.cikrf.ru/cikrf/international/doclad\\_vesh\\_150905.jsp](http://www.cikrf.ru/cikrf/international/doclad_vesh_150905.jsp).

Инновационность данного документа для международной практики сотрудничества государств в области прав человека заключается в том, что установленные в рамках Содружества стандарты демократических выборов закреплены в формате международно-правового акта, носящего обязательный характер. В международные стандарты, закреплённые Конвенцией, входят 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, проведение общественного и международного наблюдения за выборами; гарантии реализации избирательных прав и свобод участников избирательного процесса.

Конвенция является общей для Содружества основой для совершенствования национального избирательного законодательства, практики проведения выборов, для развития межгосударственного сотрудничества по совершенствованию избирательных систем и внедрению современных избирательных технологий. Очень важно, что требования Конвенции также обеспечивают основу для осуществления общественного, в том числе международного, контроля за соответствием выборов международным избирательным стандартам<sup>3</sup>.

Конвенция послужила исходной правовой базой для создания дополнительных международно-правовых инструментов обеспечения стандартов демократических выборов, соблюдения избирательных прав и свобод избирателей, участников выборов. Это касается, например, мер общественного контроля за проведением выборов в государствах Содружества, в том числе международного.

Межпарламентской Ассамблеей СНГ были утверждены Рекомендации для международных наблюдателей Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами и референдумами. Это не только методическое руководство по практическому наблюдению и по выработке адекватных оценок на основании унифицированных критериев, но и ценное

<sup>3</sup> Выступление Председателя ЦИК России А.А. Вешнякова на 3-й Европейской конференции представителей центральных избирательных комиссий // <http://www.cikrf.ru/cikrf/international/venecia-doklad.jsp>.

пособие для обучения национальных и международных наблюдателей, а также организаторов выборов государств – участников СНГ.

Идея Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств получила свое логическое продолжение. В рамках Ассоциации организаторов выборов стран Центральной и Восточной Европы был подготовлен проект европейской Конвенции о стандартах выборов, избирательных прав и свобод<sup>4</sup>.

Проект Конвенции состоит из 27 статей, которые формируют четыре основных блока. Первый посвящен стандартам демократических выборов, в перечень которых включаются принципы выборов: периодические и обязательные, свободные, подлинные, справедливые, открытые и гласные, проводимые на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании или использовании других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования избирателей, при действенной судебной защите, эффективном гражданском (общественном) и международном наблюдении.

В указанный перечень включены также языковые гарантии, что особенно важно для обеспечения участия в выборах национальных меньшинств и этнических групп, коренных малочисленных народов и народностей. При этом принцип открытости и гласности как неотъемлемый компонент механизма качественного управления делами государства пронизывает все элементы организации современного избирательного процесса. Существенным элементом нового подхода к развитию международных избирательных стандартов является закрепление механизма гарантий избирательных прав и свобод участников выборов.

Во втором блоке проекта Конвенции определяется статус участников выборов, технологическая инфраструктура организации современного избирательного процесса, основы механизма обеспечения реализации равных правовых возможностей для всех участников выборов. Новые подходы базируются на более действенной и конкретной процедуре осуществления общественного наблюдения за выборами, усилении судебных гарантий.

В проекте Конвенции закрепляются основы статуса и полномочия наблюдателей, доверенных лиц кандидатов, порядка обжалования в судах и иных органах нарушений избирательных прав и свобод

<sup>4</sup> Конвенция о стандартах выборов, избирательных прав и свобод (проект) // [http://www.cikrf.ru/cikrf/international/conference\\_proekt\\_konv2.jsp](http://www.cikrf.ru/cikrf/international/conference_proekt_konv2.jsp).

участников выборов, а также основы участия средств массовой информации и телекоммуникаций в информационном освещении выборов и избирательной кампании кандидатов, политических партий (коалиций). В связи с тем, что коррупция становится одним из компонентов, подрывающих доверие граждан к институтам власти и выборам в целом, и разработка мер по предотвращению финансовых злоупотреблений из области рекомендаций должна переходить в область конкретных международных обязательств, закрепляются контуры формирования прозрачного механизма финансирования выборов и избирательной кампании кандидатов, политических партий.

В третьем блоке проекта Конвенции определяются параметры статуса и полномочий международных наблюдателей. Присутствие международных наблюдателей способствует гласности и открытости выборов. На этой основе закрепляются широкие и реальные полномочия международных наблюдателей, а также их обязательство выполнять свои функции и права, руководствуясь принципами нейтральности и беспристрастности, отказа от выражения своего отношения к участникам избирательного процесса до окончания времени голосования, невмешательства в избирательный процесс.

В заключительном блоке проекта Конвенции определены меры, которые не должны считаться дискриминационными при законодательном регулировании национального избирательного процесса, обязательства государств – участников Конвенции, а также урегулированы вопросы, связанные с подписанием, ратификацией и вступлением в силу Конвенции.

В ноябре 2002 года проект был официально передан Парламентской Ассамблее Совета Европы. 30 января 2003 года сессия Парламентской Ассамблеи Совета Европы по итогам дебатов о «Своде рекомендуемых норм при проведении выборов» одобрила резолюцию 1320 (2003), в которой отмечалось, что до сих пор каждая международная организация следовала своим собственным критериям в деле наблюдения за выборами и в оценке их результатов, отсутствовали общепринятые документы, где излагались бы базовые принципы европейской избирательной системы, что не существует постоянного европейского органа, ведающего мониторингом выборов. Кроме того, Парламентская Ассамблея сочла необходимым, что Совет Европы, опираясь на свою особую роль «хранителя» демократии в Европе, должен взять на себя инициативу по кодификации правил проведения выборов.

В связи с этим Парламентская Ассамблея рекомендовала Комитету Министров Совета Европы предпринять шаги по выработке общеевропейского документа о стандартах выборов, который опирался бы в частности и на проект Конвенции, подготовленный в рамках Ассоциации организаторов выборов стран Центральной и Восточной Европы.

В марте 2004 года проект Конвенции был одобрен Венецианской комиссией, которая в своем заключении отметила, что «принятие Конвенции может стать важным шагом в деле гармонизации избирательного законодательства во всей Европе в соответствии с принципами европейского электорального наследия»<sup>5</sup>.

Анализ ситуации в электоральной сфере наглядно демонстрирует, что вопреки всяким попыткам установления неравенства по нехитрому принципу наличия или отсутствия «демократической традиции», можно смело утверждать, что «Свод рекомендуемых норм при проведении выборов», подготовленный Венецианской комиссией, и проект европейской Конвенции о стандартах выборов, избирательных прав и свобод, подготовленный АОВЦВЕ (Ассоциацией организаторов выборов стран Центральной и Восточной Европы), даже с учетом существенного различия в международно-правовой статусности, а также в степени детализации устанавливаемых избирательных норм, имеют по меньшей мере одну общую и самую важную составляющую. Их цель – обеспечить единство подходов к проблеме в контексте развития. И необходимость выработки и установления такой общности носит объективно-исторический характер.

Гарантии реализации избирательных прав и свобод обеспечивает и Европейский суд по правам человека, который, принимая судебные решения, формирует судебную-прецедентную составляющую международных избирательных стандартов.

Вместе с тем существует необходимость дальнейшего уточнения действующих и формулирования актуализированных международных избирательных стандартов и обязательств по проведению честных, демократических и свободных выборов

Во-первых, требуется создание действительно надежной и, главное, реальной системы гарантий реализации избирательных прав и свобод человека и гражданина. Пока это одно из слабых мест современной системы международных избирательных стандартов.

<sup>5</sup> Выступление Председателя ЦИК России А.А. Вешнякова на 3-й Европейской конференции представителей центральных избирательных комиссий // <http://www.cikrf.ru/cikrf/international/venecia-doklad.jsp>.

Во-вторых, необходимо международно-правовое закрепление гуманитарного аспекта выборов, т.е. правовое обеспечение повышения электоральной активности, создания равных условий и возможностей участия в выборах, в том числе в качестве кандидатов, для мужчин и женщин, представителей национальных меньшинств и этнических групп, для лиц с физическими недостатками.

В-третьих, нужно совершенствование методологии международного наблюдения за выборами и оценки их результатов.

Опыт показывает, что закрепление демократических стандартов выборов, избирательных прав и свобод в международном формате позволяет заложить более прочный международный правовой фундамент для реализации и защиты прав и основных свобод человека и гражданина.

### **International elections' standards: achievements and problems (Summary)**

*Sergei N. Dorofeev\**

This article is devoted to international cooperation of Russia with the partner structures of foreign states on a bilateral basis and developing relations on a multilateral basis within international organizations concerned with the assurance of civil rights and election and referendum problems. Representatives of the CEC of Russia are constantly engaged in activities of international organizations elaborating the topics of actualization obligations in the electoral domain.

The main aim the article is to show the international standards of democratic elections: periodic and mandatory, free, genuine, fair, open and public elections based on universal and equal suffrage and held by secret vote or by equivalent free voting procedures assuring to voters the freedom of voting with effective judicial protection, effective civic (public) and international monitoring.

\* Sergei N. Dorofeev – post-graduate student of the Chair of State administration and law, International Institute of Administration, MGIMO University MFA Russia.

## **ПРАВО МЕЖДУНАРОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

### **Из отечественного опыта заключения соглашений о статусе воинских формирований на иностранных территориях**

*Тузмухамедов Б.Р.\**

21 апреля 2005 г. в ходе заседания Совета Россия-НАТО в Вильнюсе министр иностранных дел РФ С.В. Лавров подписал Соглашение между государствами – участниками НАТО и другими государствами, участвующими в программе «Партнерство ради мира», о статусе их сил. Годом позже в Софии от имени России был подписан Дополнительный протокол к этому Соглашению. Государственная Дума приняла закон о ратификации этих документов 25 мая 2007 г.

Напомним: программа «Партнерство ради мира» (ПРМ) была принята НАТО в 1991 г.<sup>1</sup> с целью создания условий для сотрудничества между Организацией Североатлантического договора и государствами, не входящими в альянс, в различных областях, включая сферу обороны и безопасности, оперативного реагирования на кризисы и их урегулирования. Россия присоединилась к ПРМ 22 июня 1994 г.; ее реализация отнесена к одной из приоритетных областей консультаций и сотрудничества в рамках Основополагающего Акта о взаимных отношениях, сотрудничестве и безопасности между РФ и НАТО от 27 мая 1997 г.<sup>2</sup> Участие в ПРМ предполагает, среди прочего, проведе-

\* Тузмухамедов Бахтияр Раисович – заместитель главного редактора МЖМП.

<sup>1</sup> Партнерство ради мира: Рамочный документ. Принят на встрече глав государств и правительств стран – членов НАТО в Брюсселе 10 января 1994 г. Текст см.: Дипломатический вестник. 1994. № 13–14, июль. С. 32–33.

<sup>2</sup> Текст см.: Дипломатический вестник. 1997. № 6, июнь. С. 4–10. См. также: Ю.А. Решетов. К вопросу о юридическом характере Парижского Акта // МЖМП. 1997. № 4. С. 286–291.