

ВОПРОСЫ ТЕОРИИ

Основные права и обязанности государств в избирательном процессе

*Борисов И.Б.**

*Малеев Ю.Н.***

Основные права и обязанности государств, которые условно можно объединить в рамках соответствующего международно-правового института, издавна являются предметом повышенного внимания юристов-международников и политиков¹. При этом многие из них (в основном представители «западной» школы политики и права: Ф. Джессеп, Г. Жидель, М. Корович, К. Левенштейн, Н. Политис и др.) трактовали такие права и обязанности в контексте концепций наднациональности и отказа от суверенитета государств, что вызывало и продолжает вызывать острую критику со стороны большинства других ученых и политиков мира.

Не вдаваясь в общетеоретическую дискуссию по данному вопросу, отметим лишь, что указанные права и обязанности не кодифицированы в каком-то отдельном документе, а разбросаны по различным источникам международного права: договорам, обычаям, общепризнанным принципам международного права, политическим нормам. В этом контексте мы понимаем и выделение института основных (фундаментальных) прав и обязанностей государств в некоторых учебниках², что,

* Борисов Игорь Борисович – заместитель председателя Российского общественного института избирательного права.

** Малеев Юрий Николаевич – д.ю.н., профессор МГИМО (У) МИД России

¹ Одной из наиболее ранних работ в этом плане является монография Моджорян Л.А. См.: Моджорян Л.А. Основные права и обязанности государств. М.: Юридическая литература, 1965.

² См., например: Международное право./ Под ред. Ю.М. Колосова и Э.С. Кривичковой. М.: Международные. Отношения, 2000. С. 82-83.

на наш взгляд, не препятствует выделению основных («не фундаментальных») прав и обязанностей государств в конкретных отраслях и институтах международного права. В 90-х годах группа российских юристов-международников (Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова, В.А. Романов и др.) попыталась кодифицировать указанные права и обязанности и предложила в этих целях соответствующий проект. Но он, к сожалению, остался без внимания.

Вопрос об основных правах и обязанностях государств в избирательном процессе, как представляется, дает новый импульс этой инициативе. Как таковой (именно в избирательном процессе)³, он поставлен в международном праве и международной политической жизни практически только в последнее десятилетие. До этого электоральные аспекты входили составной частью в общую проблематику прав человека, которая, хотя и связана с правами и обязанностями государств, носит общий, видовой характер, в определенной мере затрудняя концептуальное структурирование собственно института прав и обязанностей государств именно в избирательном процессе.

В настоящее время необходимость в таком особом концептуальном подходе с очевидностью обозначилась, о чем, кроме прочего, свидетельствует Декларация о критериях свободных и справедливых выборов, принятая на 154-й сессии Совета Межпарламентского Союза в Париже 26 марта 1994 года единогласно представителями всех 112 стран, присутствовавших на заседании, в том числе – представителями Российской Федерации (Декларация содержит специальный раздел «Права и обязанности государств»)⁴.

В связи со сказанным (плюс целый ряд других важных фактов международной правовой и политической жизни) перед правовой и политической наукой практически всех государств, как живущих в услови-

³ Под избирательным процессом понимается урегулированная законом и другими нормативными документами деятельность индивидов, органов, организаций и групп по подготовке и проведению выборов в государственные, самоуправленческие органы и соответствующих должностных лиц. Эта деятельность состоит из определенных стадий, расположенных в установленной последовательности: назначение выборов; регистрация избирателей; установление избирательных округов, если выборы производятся по избирательным округам в представительный орган; установление избирательных участков; создание избирательных органов; выдвижение кандидатов; агитационная кампания; голосование; возможный второй тур голосования и (или) повторные выборы; окончательное определение и опубликование результатов выборов.

⁴ http://www.democracy.ru/library/laws/international/el_declaration1994.html

ях демократии, так и переходящих на демократический путь развития (в их число входят далеко не все государства мира), встает настоятельная задача концептуального анализа и структурного (системного) обоснования содержания норм международного института избирательно-го права в его преломлении к реалиям соответствующего внутригосу-дарственного избирательного процесса.

Для российской правовой и политической науки последнее особен-но важно в условиях, когда в Российской Федерации проводится пол-номасштабная политическая реформа, направленная на развитие де-мократических начал в формировании и деятельности институтов го-сударственной власти и местного самоуправления, составной и важной частью которой является реформа избирательной системы, успешное начало которой уже заложено.

Отметим в связи с этим, что современное избирательное право в Российской Федерации сложилось в особую юридическую систему, оказывающую определяющее влияние на формирование и функцио-нирование всех институтов новой системы представительной демок-ратии в нашем государстве, и, как полагают ведущие специалисты в данной области, «...постепенно оформляются в самостоятельную от-расль публичного **политического права и законодательства** (выде-лено нами. – И.Б., Ю.М.) Российской Федерации»⁵.

Аналогичный процесс происходит и в международных отношени-ях, где нормы избирательного права уже оформились в самостоятель-ный комплексный политический и международно-правовой институт и, судя по всему, «постепенно оформляются» в самостоятельную от-расль международной публичной политики и международного права⁶. Так это или нет (сформируется ли подобная самостоятельная отрасль), покажет время. Но и сейчас ясно, что без четкого научного обоснова-ния уже обозначенных (плюс возможных дополнительных) основных прав и обязанностей государств в данной сфере не обойтись.

В отечественной правовой науке обстоятельно проанализированы общие вопросы сущности международных избирательных стандартов и их связи с российским избирательным законодательством⁷. Но ос-новные права и обязанности государств в данной сфере в контексте

⁵ См. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учеб-ник для вузов. М.: Издательство НОРМА, 1999. С. 2.

⁶ А.А. Вешняков предпочитает пока что говорить о «чертах интернационализации из-бирательного процесса». См.: Вешняков А. Международные избирательные стандар-ты // Международная жизнь. 2001. № 3. С. 21.

международного института избирательного права до сих пор предметом анализа не являлись.

Тем не менее, сегодня можно выделить ряд очевидных, на наш взгляд, концептуальных «опорных пунктов» в данной области.

Первое. Международный институт избирательного права является комплексным образованием, состоящим из международно-правовых и международных политических норм, регулирующих избирательный процесс. Базовыми нормами международного института избирательного права являются основные права и обязанности государств в избирательном процессе. Данный институт не связан с избирательным процессом в рамках международных организаций.

Второе. Под правами и обязанностями государств в избирательном процессе понимаются как индивидуальные права и обязанности конкретного государства, так и коллективные права и обязанности (обязательства) в рамках международного института избирательного права.

Третье. Применительно к международным нормам в области избирательного права в полной мере действует принцип примата международного договора, в котором участвует соответствующее государство, над законом, как это определено в п. 4 ст. 15 Конституции РФ.

Четвертое. Выборы (и связанный с ними избирательный процесс) лишь частично являются способом (средством) реализации прав человека, что не является самоцелью. В другом своем, изначальном, качестве выборы определяют форму и способы управления государством. Кроме того, избирательный процесс в отдельных государствах является составной частью общего процесса демократизации (поддержания демократии) на региональном уровне, и имеет тенденцию к универсализации.

Пятое. Государственный суверенитет не ограничивается вследствие того, что в соответствии с нормами международного права и международными политическими нормами государства наделяются определенными правами и несут обязанности в вопросах избирательного процесса. Государства, таким образом, действуют лишь в рамках международной коллективной воли, сформированной с их участием, реализуя свой суверенитет.

⁷ Вешняков А.А. Международные избирательные стандарты. – В кн.: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. М.: Норма, 1999. С. 123-147; Вешняков А.А. Избирательные стандарты в международном праве и их реализация в законодательстве Российской Федерации. М.: Весь Мир, 1997. С. 1-118.

Шестое. Право на регулирование избирательного процесса в соответствии с конституцией и другими законами государства является реальным, в отличие от формального права (прав и обязанностей государств), закрепленного в нормах международного института избирательного права. Это означает, что последние не имеют прямого действия и не могут непосредственно обязывать субъектов внутреннего права помимо существующей в соответствующем государстве процедуры введения в действие международных обязательств государства, правовых и политических.

Седьмое. Право государства на введение ограничений в избирательном процессе обусловлено его общими международно-правовыми и международными политическими обязательствами по международному институту избирательного права. Вместе с тем, если ограничения, налагаемые конкретными органами власти и управления, противоречат международным правам и обязательствам государства в области регулирования избирательного процесса, ответственность таких органов может наступать только в случае, если национальное законодательство и/или другие регламентирующие документы в области избирательного процесса не приведены в соответствие с указанными правами и обязательствами государства. Иными словами, государственные органы не применяют прямо международные нормы в данном случае, строго ориентируясь на действующие нормы национального законодательства.

Восьмое. Правом на получение международной и иностранной помощи в вопросах проведения выборной компании и наблюдения за выборами обладают все государства мира, независимо от формы их политического устройства. Оказание такой помощи не должно обуславливаться политическим (демократическим или нет) устройством соответствующего государства.

Девятое. В соответствии с коллективной волей государств, выраженной через международный институт избирательного права, на предвыборной стадии должен существовать международный (наряду с национальным) механизм контроля за принятием соответствующих должных законодательных или других мер обеспечения избирательного процесса, а также установлением нейтрального, беспристрастного и сбалансированного механизма организации и проведения выборов. Подключаемое к избирательному процессу непосредственно в ходе выборов международное (региональное) сообщество государств ока-

зывается пассивным наблюдателем фактического состояния дел в данной области, которое нередко во многом не отвечает международным избирательным стандартам и политическим обязательствам государств.

Десятое. Свобода выражения мнений и использования средств массовой информации, массовых мероприятий, иных методов проведения избирательной кампании не может быть абсолютной. Государство в лице своих органов обязано предусмотреть, чтобы соответствующие нормы и действия властей не допускали выражения мнений и действий, направленных на разжигание враждебности, нетерпимости, не подрывали государственную безопасность, нравственность, общественный порядок и т.д. Оценка степени свободы в данном случае должна относиться к компетенции международного контрольного органа, что, однако, не порождает вопроса об ответственности государства.

Одиннадцатое. Обеспечение безопасности участников избирательного процесса не является исключительно внутренним делом государства, а относится к числу его основных обязанностей, связанных с обеспечением прав человека, в данном случае – применительно к избирательному процессу.

В указанном контексте необходимо, прежде всего, уяснить содержание понятия «институт международного избирательного права», имея в виду, что термин «институт» в данном случае относится не к международному органу (организации), а к группе норм в международном праве, обладающих сравнительной обособленностью предмета регулирования и системностью.

Сегодня стал аксиоматичным феномен глобализации международных отношений, системной политической взаимосвязанности всех государств мира, что пока не обязательно выражается в правах и обязанностях его omnes согласно международно-правовым и международным политическим нормам по всем возможным вопросам (предметам) международных отношений. В области избирательного процесса, например, такие права и обязанности сложились, в основном, между государствами северного полушария или, говоря словами статьи 38 Статута Международного Суда, между «цивилизованными нациями». В связи с этим, возможно, более реально ставить вопрос о наличии именно комплексного института избирательного права в международном праве и международных политических отношениях.

Большинство ученых полагают, что правовой институт является составляющей той или иной отрасли права (в нашем случае – комплекс-

ный институт международного права и международной политики). Есть основания для такого подхода и в данном случае, если помещать рассматриваемый институт в рамки международной защиты прав человека. Но как бы мы ни старались это сделать - не получится, поскольку многие нормы рассматриваемого института направлены на защиту прав государства, а не человека.

Причем данный институт не идет ни в какое сравнение с другими институтами в международном праве, которые призваны обеспечивать функционирование нескольких отраслей международного права или международного права в целом: международно-правовой ответственности государств, мирного разрешения международных споров и др.

Предметом международного института избирательного права являются однородные межгосударственные и политические отношения, направленные на формирование и обеспечение единых демократических принципов и норм в сфере избирательного процесса для участвующих субъектов, а в перспективе – во всем мире (тогда данный институт преобразуется в отрасль международного права). Данный институт уже обладает качеством системного целого, содержа в себе пока что региональные (в основном, «европейские» нормы).

Поскольку в настоящее время нормы международного института избирательного права с очевидностью не являются нормами *ergo omnes*, во многих странах Ближнего и Среднего Востока, Азии, Африки и (отчасти) Латинской Америки общественно-политическое устройство опирается на не демократические принципы. Соответственно такие страны остаются вне сферы действия норм международного института избирательного права, которые (нормы) остаются пока что региональными, причем с очевидным географическим ограничением государствами Европы и Северной Америки, за редкими исключениями.

Некоторые основополагающие (фундаментальные) нормы данного института содержатся в известных договорах, нормах так называемого «мягкого права», а также в международных политических документах по правам человека.

Среди таких документов: Всеобщая декларация прав человека 1948 года; Международный пакт по правам человека 1966 года; Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 года; Американская конвенция о правах человека 1969 года; Африканская хартия прав человека и народов 1981 года; Заключительный Акт Сопредседательства по безопасности и сотрудничеству в Европе от 1 августа 1975

года; Итоговый документ Мадридской встречи 1980 года; Итоговый документ Венской встречи представителей государств-участников Сопредседательства по безопасности и сотрудничеству в Европе 1989 года; Парижская хартия для новой Европы от 21 ноября 1990 года; Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека 1995 года;⁸ Декларация Совета Межпарламентского Союза «О критериях свободных и справедливых выборов» от 26 марта 1994 года; Руководство по наблюдению за выборами, принятое Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (Варшава, 1997 год)⁹ и множество других документов.

В целом нормы международного института избирательного права, определяя соответствующие права и обязанности государств, способствуют упорядочению и координации поведения в избирательном процессе национальных политических партий и групп, органов государственной власти и местного самоуправления, унифицированному определению предмета и содержания политической правосубъектности граждан, прав, обязанностей и ответственности всех участников избирательного процесса.

Как известно, вскоре после окончания второй мировой войны стали заключаться региональные соглашения и создаваться региональные организации в области защиты прав человека, в том числе относящиеся к избирательной проблематике¹⁰. Как следствие, многие государства (если не большинство из них) одновременно оказались участниками как универсальной, так и региональной систем в данной области, которые не всегда корреспондируют.

Поскольку участниками региональных договоров такого рода могут быть только принадлежащие к соответствующему региону государства (например, согласно статье 66 Европейской конвенции 1950 года её участниками могут являться только государства-члены Совета Европы), то мы с очевидностью имеем дело с формированием региональных систем защиты прав человека и, как следствие, региональных избирательных подсистем. С источниковедческой точки зре-

⁸ См.: Действующее международное право. М., 1996. Т. 2. С. 5-198.

⁹ Последние три источника приводятся по монографии: А.А. Вешняков. Избирательные стандарты в международном праве и их реализация в законодательстве Российской Федерации. М.: Весь Мир, 1997. С. 143-181.

¹⁰ Карташкин В.А. Права человека в международном и внутригосударственном праве. М., 1995. С. 90.

ния это имеет принципиальное значение, позволяя, к примеру, рассматривать «европейское избирательное право» как региональный феномен, а не как универсальную систему «международного избирательного права».

Характерно в этой связи и то, что некоторые права и свободы, прямо или косвенно касающиеся избирательного процесса, к 1966 году, когда были приняты пакты о правах человека, и спустя много лет заметно различались по своему объему в региональных договорах, с одной стороны, и в универсальных – с другой.

Это различие имеет особое значение для исследуемой нами проблематики, если учесть, что соответствующие права и свободы довольно часто становятся предметом острых политических дискуссий именно во время избирательного процесса, особенно при принятии мер безопасности, поддержании общественного порядка и, как крайний случай, – при введении чрезвычайного положения. Правда, после 1950 года к Европейской конвенции принято 11 Дополнительных Протоколов, в результате чего в неё, с различными временными интервалами, включены все гражданские и политические права, в том числе те, которые могут иметь отношение к избирательному процессу¹¹. А если добавить к этому нормы европейского прецедентного права, относящиеся к избирательному процессу, то можно смело констатировать, что источники регионального (в данном случае – европейского) избирательного права ни в коем случае нельзя механически воспринимать как простую составляющую «международного избирательного права».

При анализе двух документов (Пакта и Конвенции) следует также учитывать, что их «авторы» весьма сильно различались. Если Европейскую конвенцию разрабатывали 10 государств-членов Совета Европы, разделяющих общие политические, экономические и духовные ценности, то борьба вокруг Международного пакта о гражданских и политических правах была весьма противоречивой и велась между государствами, имеющими различное, порой взаимоисключающее, представление как о самом понятии прав человека, так и о концепции межгосударственного сотрудничества в этой области¹².

¹¹ Карташкин В.А. Россия и Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод // Московский журнал международного права. 1996. № 3. С. 22.

¹² Подробнее об истории и перипетиях борьбы вокруг разработки Международного пакта о гражданских и политических правах см.: Мовчан А.П. Права человека и международные отношения. М., 1982.

Отметим, что перечень прав и свобод по Межамериканской конвенции уже аналогичного перечня, содержащегося в Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 года, но шире аналогичного перечня, закрепленного в Европейской конвенции 1950 года. Этот факт также требует отдельного анализа с точки зрения выделения обязательств *ergo omnes* и региональных стандартов в избирательном процессе.

Возможно, что под влиянием весьма активной, наступательной позиции демократического процесса в Европе, проявляющейся и в электоральной проблематике, латиноамериканские государства с течением времени воспримут все позитивное из европейского опыта в будущем. Но современные реалии международных отношений, изменившие мир после трагедии в США 11 сентября 2001 года, дают мало надежд на то, что процессу демократизации избирательного механизма в регионах мира будет отдано предпочтение по сравнению с другими актуальными проблемами. Скорее наоборот.

Региональный институт защиты прав человека в Латинской Америке в целом, и в области избирательного процесса, в частности, имеет шанс сблизиться с аналогичным механизмом в Европе только при схожести (возможно, гипотетической) политических и правовых систем этих двух регионов, близости уровней социально-экономического развития.

То же самое следует сказать и об африканской системе защиты прав человека.

Основой такой системы в Африке является принятая в рамках Организации Африканского Единства (ОАЕ) Африканская хартия прав человека и прав народов 1981 года. Данная Хартия также носит очевидный отпечаток «африканской самобытности», хотя некоторые исследователи и полагают, что её следует рассматривать «в качестве уникального документа не только для африканского континента, но также и в контексте все возрастающего числа региональных договоров в области прав человека, адаптированных к особенностям нужд и интересов тех регионов, в рамках которых они действуют». В этом плане выделяются следующие новации: признание, наряду с правами человека, прав народов; признание неделимости прав человека, под которыми в Хартии имеются в виду права политические, гражданские, экономические, социальные и культурные; признание права на развитие в качестве права человека; провозглашение ряда основополагающих обязанностей, налагаемых на человека в его отношениях с семьей, общиной, обществом, государством, а также другими законно

признанными образованиями и международным сообществом; коллективистский (семья, община, народ) подход к правам человека. Частное лицо должно, согласно концепции Хартии, отдавать приоритет интересам общины. В качестве «ответного шага» община принимает на себя обязательства защищать права своих членов¹³.

Естественно, что все эти общие декларации требуют практического «заземления» в конкретных вопросах общественной жизни в Африке, в том числе в области избирательного процесса, который по понятным причинам на этом континенте весьма редко может быть хотя бы отдаленно сравним с тем, который имеет место в Европе или Латинской Америке.

В целом европейская система защиты прав человека и основных свобод весьма эффективна. Но может ли она служить образцом для других регионов, в особенности в области избирательного процесса, — это большой вопрос. Для этого в регионах должна сложиться сравнимая социальная база, что, по всей вероятности, никогда не произойдет.

В заключение отметим, что 27 июня 2000 года представители 106 государств мира в ранге министров приняли Варшавскую декларацию (К сообществу демократий), в которой, «соглашаясь уважать и отстаивать следующие основные демократические принципы и практику», первым среди них назвали такой: «Основой власти правительства будет воля людей, выражаемая посредством осуществления гражданами права и гражданских обязанностей выбирать своих представителей с помощью периодических, свободных и справедливых выборов с всеобщим и равным избирательным правом, открытых для разнообразных партий и проводимых тайным голосованием под контролем независимых избирательных властей, свободных от мошенничества и запугивания»¹⁴. И далее: «Обязанность избранного правительства — воздерживаться от неконституционных действий, разрешать проведение периодических выборов и уважать их результаты, а также оставлять власть по истечении срока действия мандата»...; «Законодательная власть будет должным образом избираться и должна быть подотчетной народу»¹⁵.

¹³ Lone Lindholt. Questioning the Universality of Human Rights. The African Charter on Human and Peoples Rights in Botswana, Malawi and Mozambique. Dartmouth, 1997. P. 96.

¹⁴ Варшавская декларация (К сообществу демократий). 27 июня 2000 года // Московский журнал международного права. 2001. №1 (41). С. 271.

¹⁵ Там же. С. 273.

Для нас очевидно, что подобные декларации не являются простыми заявлениями уже по той причине, что официальные представители государств в ранге министров в данном документе заявляют о наличии у них общей, коллективной воли добиваться реализации того, что они декларировали: «Мы сконцентрируем наши усилия на общих принципах и ценностях, а не на отдельных двусторонних проблемах между членами. Мы полны решимости совместно противостоять угрозе демократии, возникающей в результате свержения конституционно избранных правительств...»¹⁶.

¹⁶ Там же. С. 274.