

ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

ООН и международные избирательные стандарты: некоторые аспекты становления и развития

*Вешняков А.А.**

Выборы занимают особое место в политической жизни государства. Их исход во многом предопределяет дальнейший вектор развития страны. Свободные выборы – это один из важнейших демократических способов легитимации государственной власти, отбора и «взрачивания» демократической общественно-политической элиты. Для успешного решения столь ответственных задач существенное значение имеет качество избирательного законодательства, демократическая практика проведения выборов, в том числе их соответствие международным избирательным стандартам. Поэтому ответ на вопрос, для чего необходимы международные избирательные стандарты, на наш взгляд, прост и понятен – государство, демократическое по форме и правовое по своей сути, вряд ли состоится без свободных и демократических выборов, соответствующих общепризнанным международным критериям избирательных прав и свобод человека и гражданина. В качестве общедемократических критериев представительной демократии международные избирательные стандарты представляют собой универсальный цивилизационно-правовой язык. Приняв этот язык, все народы смогут понимать друг друга, творить собственную демократическую историю. Избирательные права и международные стандарты по проведению демократических выборов должны быть основополагающей нормой современной политики. В этом их непреходящая политико-

* Вешняков Александр Альбертович – к. ю. н., председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

правовая ценность для государственных институтов, общества в целом, стремящихся обеспечить права и свободы человека и гражданина.

Как производное исторического процесса, избирательные права и свободы, их сущность находятся в постоянном движении. При этом они, тем не менее, должны отражать абсолютные непреходящие предписания и одновременно соответствовать конкретно-исторической фазе развития общества, или, как теперь принято говорить, отвечать вызовам времени.

1. Всеобщая декларация прав человека как основа правовой доктрины ООН. После второй мировой войны международное сообщество признало право народа на самоопределение, право гражданина на участие в управлении страной, право избирать и быть избранным в качестве универсальных прав и выработало ряд международных стандартов в этой области. Эти стандарты развивались и конкретизировались по мере сближения воззрений относительно ценности демократических избирательных прав и свобод, гарантий их осуществления и международной защиты. Следует подчеркнуть, что императив демократизации является, несомненно, очень важной нормой поведения, которая должна определять деятельность Организации Объединенных Наций. Его невозможно отделить от защиты прав человека и гражданина на участие в управлении государством. Говоря точнее, демократия – это политическая конструкция, позволяющая эффективным образом обеспечить гарантии прав человека и гражданина. Это простое, но принципиальное замечание – не дань преходящей моде, а осознание того, что демократия является той самой политической системой, которая создает наилучшие условия для свободного осуществления гражданских, политических и иных прав и свобод. Поэтому невозможно отделить деятельность ООН по содействию правам человека от создания демократических систем в рамках международного сообщества. Без содействия демократии и, соответственно, без уважения прав человека не может быть устойчивого развития.

Анализируя деятельность ООН за 60-летний период ее истории, следует особо отметить, что одним из крупнейших достижений этой организации явилась разработка международных стандартов в области прав и свобод человека и гражданина, в том числе в области избирательно-го права и избирательного процесса.

Одним из первых документов ООН в этой сфере стала, как известно, Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 года, про-

возгласившая основные права и свободы, которыми обладают все мужчины и женщины, в том числе и «право на участие в управлении своим государством непосредственно или через посредство свободно избранных представителей». Так, ч. 3 ст. 21 гласит, что «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».

Следует отметить, что методология, которой придерживалась ООН для провозглашения указанной декларации, сыграла исключительно важную роль для развития международно-правовых норм в этой сфере. В целом, на основе фундаментальных прав и свобод человека и гражданина ООН были сформулированы важнейшие принципы избирательного права – всеобщее равное прямое избирательное право граждан при соблюдении тайны голосования или использовании иных форм голосования, обеспечивающих свободу волеизъявления. При этом имелось в виду, что эти принципы должны быть взаимосвязаны с элементами функциональных характеристик выборов, основными из которых является свободный, справедливый, подлинный, регулярный характер выборов. Первоначально эти принципы и категории в международно-правовых документах не были достаточно полно раскрыты.

Первая попытка раскрыть значение указанных принципов избирательного права была предпринята в 1962 г. в резолюции, принятой Подкомиссией ООН по предупреждению дискриминации и защите меньшинств. Так, согласно этому документу, принцип всеобщего избирательного права предусматривает, что каждый гражданин имеет право голосовать на любых общегосударственных выборах и при любых референдумах и плебисцитах, проводимых в его стране. При этом право на участие в голосовании не зависит от грамотности или любого другого образовательного ценза. Принцип равного избирательного права предусматривает, что каждый гражданин вправе участвовать в выборах на равных основаниях и каждый голос имеет одинаковую силу. Кроме того, каждый гражданин должен иметь равные правовые возможности выдвинуть свою кандидатуру на выборах. Соблюдение принципа прямого избирательного права означает, что граждане голосуют на выборах соответственно за кандидата и (или) список кандидатов или против кандидата, кандидатов и (или) списка кандидатов

непосредственно. Тайное голосование подразумевает, что каждому голосующему должна быть предоставлена возможность такого голосования, которое не повлекло бы за собой обнаружения того, как он голосовал или намерен голосовать. При этом ни один голосующий не может быть принужден ни в суде, ни иначе объявить, как он голосовал или как он намерен голосовать, и никто не должен пытаться получить от голосующих, прямо или косвенно, сведения о том, как они голосовали или намерены голосовать. Что касается такой функциональной характеристики, как периодичность, то в международных документах, как известно, не установлены конкретные сроки проведения выборов, но их периодичность нужно определять исходя из того, что власть правительства должна постоянно отражать волю народа, которая лежит в основе законности деятельности правительства.

В дальнейшем начали формироваться и другие функциональные характеристики выборов – свободные, справедливые, подлинные, организация и проведение выборов самостоятельными избирательными органами. Так, свободные выборы обеспечивают гражданам и иным участникам избирательного процесса возможность без какого бы то ни было влияния, насилия, угрозы применения насилия или иного противоправного воздействия сделать свой выбор относительно своего участия или неучастия в выборах в допускаемых законом формах и законными методами, не опасаясь наказания либо воздействия, какими бы ни были итоги голосования и результаты выборов. Справедливые выборы создают всем участникам избирательного процесса равные правовые условия для участия в избирательной кампании. Подлинные выборы предоставляют избирателям право сделать реальный выбор, выявляют свободно выраженную волю народа и приводят к ее осуществлению. Подготовка и проведение выборов, обеспечение и защита избирательных прав и свобод граждан и контроль за их соблюдением должны возлагаться на соответствующие избирательные органы, которые в пределах своей компетенции и полномочий должны быть независимыми и эффективно работающими.

Впоследствии внимание мирового сообщества стало акцентироваться на наличии и качестве нормативной правовой базы организации избирательного процесса, под которой понимается урегулированная законом и другими статутными документами деятельность индивидов, органов, организаций и групп по подготовке и проведению выборов. Эта нормативно упорядоченная деятельность состоит из определен-

ных стадий, расположенных в установленной временной последовательности. Такими стадиями являются: назначение выборов, регистрация (учет) избирателей, образование и установление границ избирательных округов, избирательных участков, формирование (наделение полномочиями) избирательных органов, выдвижение кандидатов (списков кандидатов), предвыборная агитация, голосование, определение итогов голосования и результатов выборов, их опубликование. При этом государство должно иметь законодательство, которое точно и четко определяет условия, порядок осуществления указанных стадий избирательного процесса.

Цель подобных усилий заключалась в том, чтобы отразить одну из ключевых идей мирового сообщества, лежавших в основе усилий по обеспечению гарантий прав человека: наличие связи между такими гарантиями и императивом демократизации, который в современном мире звучит весьма громко.

Юридические рамки деклараций ООН по вопросам избирательного права можно анализировать с различных точек зрения. Так, существует мнение, отрицающее обязательный характер таких документов для государств-членов, поскольку они принимаются в форме резолюций Генеральной Ассамблеи ООН, которые в целом носят характер рекомендаций в отношении поведения тех, на кого направлены эти резолюции. Если допустить такое толкование, то государство – член ООН будет обязано лишь добросовестно изучить содержание рекомендательных норм поведения, которые ему предлагает Ассамблея, и, если сочтет их приемлемыми, применить в своем законодательстве, а если не сочтет приемлемыми, то может отказаться от их применения. Таким образом, государству будет гарантирована свобода выбора, а частные лица не смогут требовать от юридических или административных органов своего государства осуществления каких-либо прав или положений, вытекающих из деклараций, поскольку последние не будут являться непосредственно документами обязательного характера для государства – члена ООН.

На практике деятельность, осуществляемая органами и учреждениями системы ООН в области прав человека, вышла за рамки такого ограничительного толкования юридической силы резолюций Генеральной Ассамблеи. Принимая во внимание проводимое некоторыми специалистами в области международного права различие между между-

народными нормами, выражающими «обязательства в отношении поведения», и нормами, содержащими «обязательства в отношении конечных результатов», можно отметить, что в соответствии с п. 3 ст. 1 Устава ООН, в котором ставится общая цель «осуществлять международное сотрудничество... в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех...», такие декларации предполагают конкретные «обязательства в отношении поведения». А эти обязательства, не являясь непосредственно обязывающими для государства, каковыми являются подписанные государством конвенции, связаны, тем не менее, с реализацией целей, поставленных в них. Из такого толкования следует, что отказ от соблюдения резолюций Генеральной Ассамблеи ООН в области прав человека ставит государство в положение, несовместимое с его статусом члена ООН. И наконец, хотя строго с юридической точки зрения указанные декларации и не порождают «права», неоспоримым результатом является то, что они содержат «ценности», которые должны регулировать поведение лиц и государств, а их действенность не отменяется посредством политических акций, индивидуальных или коллективных, идет ли речь о законе, об административном акте или о толковании со стороны судебных органов.

Всеобщая декларация является одним из основополагающих документов, заложившим международный фундамент для последующей подготовки и принятия более чем 80 конвенций и деклараций по правам человека, включая Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, принятый 16 декабря 1966 года и вступивший в силу 3 января 1976 года, и Международный пакт о гражданских и политических правах, принятый 16 декабря 1966 года и вступивший в силу 23 марта 1976 года. Пакты представляют собой первые всеобъемлющие и юридически обязательные международные договоры в области прав человека и вместе со Всеобщей декларацией прав человека составляют ядро Международного билля о правах человека, предусматривающего, в частности, что каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений право и возможность принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей, а также голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, проводи-

мых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей¹.

В целом Всеобщая декларация прав человека, осуществление которой является общей задачей всех народов и государств, представляет собой источник вдохновения и основу для Организации Объединенных Наций в деле достижения дальнейшего прогресса в установлении стандартов, содержащихся в действующих международных договорах по правам человека, в том числе в упоминавшихся выше пактах.

В целях реализации положений Всеобщей декларации прав человека ООН выработан механизм контроля – проведение всемирных встреч по правам человека. Первая подобная всемирная встреча состоялась в Тегеране в 1968 г. В 1989 г. Генеральная Ассамблея призвала к созыву всемирной встречи для обзора и оценки прогресса, достигнутого в области прав человека после принятия Всеобщей декларации прав человека, и выявления препятствий и путей их преодоления. В ходе первого из четырех заседаний Подготовительного комитета, состоявшегося в Женеве в сентябре 1991 г., выяснилось, что речь должна идти о задачах, сопряженных со сложными, подчас противоречивыми вопросами национального суверенитета, универсальности международно-правовых норм, роли неправительственных организаций и проблемами достижимости, жизнеспособности и беспристрастности новых или «усиленных» документов в области прав человека.

Повестка дня Всемирной конференции по правам человека, утвержденная 47-й сессией Генеральной Ассамблеи в 1992 г., также включала в себя рассмотрение связи между развитием, демократией и экономическими, социальными, культурными, гражданскими и политическими правами, оценку эффективности методов и механизмов ООН в целях выработки рекомендаций в отношении путей обеспечения адекватных финансовых и других ресурсов для деятельности в области прав человека. В результате в согласованном в Вене заключительном документе, который был одобрен 48-й сессией Генеральной Ассамблеи (ре-

¹ Б. Бутрос Гали в свою бытность Генеральным секретарем ООН дал следующую характеристику данному периоду: «Первоначально возобладала общая, абстрактная концепция прав человека, возникшая на основе либеральных ценностей, вклад социалистических государств и государств третьего мира помог расширить это представление. Пакты 1966 г. являются свидетельством нашего расширившегося представления. Они позволяют нам утверждать, что для нас одинаково важны и заслуживают нашего внимания гражданские и политические права...».

золюция 48/131, принятая в 1993 г.), вновь были подтверждены принципы, разработанные за прошедшие 45 лет, и укреплен фундамент для дополнительного прогресса в области прав человека. Например, признание взаимозависимости между демократией, развитием и правами человека подготовило почву для будущего сотрудничества между международными организациями и национальными учреждениями в деле поощрения всех прав человека, включая избирательные права граждан. Венская декларация также содержит конкретные рекомендации, касающиеся укрепления и согласования потенциала ООН в области контроля. В этой связи в ней был сформулирован призыв к Генеральной Ассамблее создать пост Верховного комиссара по правам человека, и Ассамблея впоследствии учредила эту должность 20 декабря 1993 года (резолюция 48/141).

2. ООН и качество избирательного процесса. 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 ООН. На 58-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН (4 августа 2003 года) был заслушан очередной доклад Генерального секретаря ООН на тему «Укрепление роли Организации Объединенных Наций в повышении эффективности принципа периодических и подлинных выборов и содействие демократии», в котором был дан анализ деятельности ООН за предыдущий двухгодичный период в деле оказания помощи в проведении выборов и, в частности, по вопросу осуществления предыдущих резолюций 54/173 и 56/159 Генеральной Ассамблеи. В докладе были обрисованы также аналитические подходы, на основе которых рассматривается роль выборов в достижении ряда целей ООН, включая предупреждение конфликтов, миростроительство и развитие, подчеркнута роль ООН как координатора деятельности по оказанию помощи в проведении выборов, дан подробный обзор координации работы различных подразделений системы ООН по оказанию помощи в проведении выборов.

В настоящее время акцент в усилиях ООН, ее органов и специализированных учреждений в области прав и свобод человека переносится на практическое осуществление установленных норм, а также на решение проблемы оказания содействия в проведении выборов государствам, находящимся в ситуации урегулирования внутривосточных

тического конфликта. Мандат, предоставленный для проведения операции ООН в Намибии с апреля 1989 года по март 1990 года, стал первым, но ярким свидетельством этой эволюции. С 1991 г. данный политический аспект – обеспечение гарантий прав человека и восстановление демократии – был включен в целый ряд операций, в частности в Анголе, Мозамбике, Сальвадоре, Сомали, Камбодже. В самом деле, многие государства хорошо знают, сколь необходимой является помощь в проведении избирательной кампании, которую они запрашивают у ООН.

Практика международного урегулирования этнических, социальных и политических конфликтов посредством использования института выборов под международным контролем или усилиями непосредственно международных организаций поставила перед международным сообществом новую проблему оказания содействия в разработке современных национальных избирательных законодательств и проведении национальных избирательных кампаний, которые не противоречили бы общепризнанным принципам и нормам международного права. В этой связи Генеральная Ассамблея ООН в своей резолюции № 48/131 от 20 декабря 1993 года признала, что для обеспечения непрерывности и устойчивости процесса демократизации ООН должна оказывать соответствующую помощь отдельным странам как до, так и после выборов. В каждом конкретном случае оказания помощи по подготовке избирательного законодательства и проведению свободных и справедливых выборов специалисты ООН исходят из положений международных документов об основных правах и свободах человека, опираются на принцип недопущения дискриминации и обязательного соблюдения требований всеобщего равного и тайного голосования, а также на положения международных документов, определяющих принципы суверенитета государств, международные обязательства государств по подписанным международным документам.

При проведении выборов следует уважать принципы, закрепленные в ст. 2 Устава ООН, в частности принцип уважения национального суверенитета. Участие ООН в мероприятиях по проведению выборов обусловлено обязанностью сотрудничать с государствами-членами в целях поощрения основных прав, перечисленных в Уставе ООН и во Всеобщей декларации прав человека. Руководящий принцип деятельности ООН в области проведения выборов заключается в оказании правительствам по их просьбе помощи в целях обеспечения того,

чтобы народы, которыми они управляют, могли играть свободную и активную роль в выборе своих правительств. ООН оказывает в основном четыре категории помощи в проведении выборов: а) техническая помощь; б) проведение и организация выборов; в) наблюдение или контроль за выборами; г) участие в тех местах, в которых, как ожидается, выборы играют важную роль на этапе политических переговоров, связанных с миростроительством. Эта помощь оказывается при наличии двух видов политических условий – в контексте политической стабильности и в ходе конфликта или после него. Техническая помощь, как правило, оказывается в политически стабильных условиях, а проведение и организация выборов происходят почти исключительно в постконфликтных условиях. Четвертая категория помощи – участие в условиях мирных переговоров – является относительно новой.

Необходимо отметить, что первая миссия ООН для наблюдения за ходом избирательного процесса была учреждена в 1989 году для Никарагуа. На следующий год аналогичная миссия была учреждена в Гаити. Число запросов о помощи в проведении избирательных кампаний неуклонно возрастало, и осенью 1991 года Генеральная Ассамблея поддержала идею создания в рамках Департамента по политическим вопросам специальной структуры по вопросам оказания содействия в проведении избирательных кампаний. Так, в Секретариате ООН в 1992 г. был образован Отдел содействия выборам Департамента по политическим вопросам. С тех пор ООН, получившая в свое распоряжение этот новый механизм, более эффективно удовлетворяет запросы об оказании помощи в проведении избирательных кампаний, поступающие от различных государств мира. А таких запросов было уже немало – от Аргентины, Бурунди, Гайаны, Гвинеи, Гвинеи-Бисау, Джибути, Кении, Колумбии, Конго, Лесото, Мадагаскара, Малави, Мали, Нигера, Руанды, Румынии, Сейшельских Островов, Сенегала, Того, Уганды, Центрально-Африканской Республики, Чада, Экваториальной Гвинеи, Эритреи, Эфиопии. И этот список с каждым годом пополняется новыми государствами. Достаточно сказать, что только за последние два года ООН получила 52 запроса об оказании электорального содействия.

Главная задача Отдела заключается в оценке таких просьб; установлении и соблюдении стандартов ООН в отношении проведения выборов; осуществлении миссий по оценке потребностей; оказании помо-

щи организациям системы ООН и другим организациям в планировании мероприятий в связи с выборами; разработке оперативных стратегий для электоральных компонентов международных операций по поддержанию мира; содействию организации международного наблюдения за выборами; обеспечении преемственности в деятельности ООН в электоральной сфере. В соответствии с положениями резолюции 46/137 Генеральной Ассамблеи от 17 декабря 1991 года Отдел ведет единый официальный Реестр экспертов по вопросам проведения выборов для всей системы ООН в целом, который по состоянию на 1 января 2004 года включает примерно 1100 человек из всех регионов мира с различными языковыми навыками, знаниями и опытом, при этом примерно 25 процентов экспертов в Реестре составляют женщины. Отдел также предоставляет статистические данные о деятельности ООН в области оказания помощи в проведении выборов на ежегодной основе. Вместе с тем наблюдение и контроль за выборами сами по себе не являются долгосрочными гарантиями демократизации и уважения прав человека. Сделать такой вывод заставляет, к сожалению, опыт Анголы и Гаити. Несмотря на все усилия, ООН все же не может гарантировать такой демократический настрой в государствах, который обеспечил бы уважение результатов выборов.

К числу новых областей международного сотрудничества и помощи, в которых осуществляется деятельность Отдела, относятся, в частности, режимы проведения голосования лицами, проживающими за пределами страны, местные выборы, долгосрочные программы просвещения населения по вопросам функционирования гражданского общества и участия в выборах. Ввиду необходимости укрепления общесистемной координации и активизации деятельности ООН по оказанию помощи в проведении выборов Департаментом по политическим вопросам Секретариата ООН и Программой развития ООН подготовлено и принято обновленное Руководство по оказанию помощи в проведении выборов, в соответствии с которым правительства или избирательные органы должны обратиться с официальной просьбой об оказании помощи к координатору ООН по оказанию помощи в проведении выборов не позднее чем за четыре месяца до намеченной даты выборов, что является необходимым условием действительного участия ООН и эффективности предоставляемой помощи².

² В настоящее время в рамках ОБСЕ ведется дискуссия по выработке оптимальной методологии международного наблюдения за выборами, деполитизации деятельности

Методология оказания помощи в проведении выборов предусматривает, в частности, предварительную оценку потребностей. С этой целью в страну направляется оценочная миссия ООН для ознакомления с политической, материальной и институциональной обстановкой в стране. Миссия осуществляет также оценку целесообразности, необходимости и потенциального результата помощи ООН, убеждается в том, что основные соперничающие политические партии и представители гражданского общества одобряют участие в выборах представителей ООН.

Если правительство страны просит ООН оказать помощь в наблюдении за выборами, то Отдел содействия выборам осуществляет ведущую роль в планировании, подборе персонала миссии и осуществлении наблюдения. Важно отметить, что миссии наблюдателей ООН придерживаются четкой позиции в отношении соблюдения принципа беспристрастности – ООН играет только посредническую роль и своего суждения относительно процесса или итогов выборов не высказывает.

Сегодня первоочередное внимание уделяется налаживанию устойчивых избирательных процессов и институтов. Этот процесс требует соответствующего «аккумуляированного» взаимодействия с другими элементами меняющихся политических и социально-экономических систем. Новые стандарты проведения выборов, нетрадиционные формы применения информационных технологий и растущая коммерциализация не только открывают беспрецедентные возможности, но и несут в себе определенные опасности для избирательных органов, стремящихся к повышению эффективности и экономии ресурсов. С учетом этих непростых аспектов важно, чтобы ООН оставалась в курсе новых тенденций и технологий и могла продолжать оказывать последовательную и беспристрастную помощь, применяя наиболее приемлемые для запрашивающих помощь государств-членов методы.

Существенную роль здесь играет деятельность Комитета ООН по правам человека при заслушивании докладов государств по соблюдению Международного пакта о гражданских и политических правах.

БДИПЧ ОБСЕ в этой области, развитию и дополнению, в том числе в рамках проекта «Копенгаген-плюс», обязательств по Копенгагенскому документу 1990 г. новыми положениями, раскрывающими современные реалии в электоральной сфере и не допускающими практики применения «двойных» оценочных стандартов при наблюдениях за выборами.

В этой связи заслуживают внимания Замечания общего порядка № 25 (57) от 27 августа 1996 года, принятые Комитетом ООН по правам человека в соответствии с п. 4 ст. 40 Международного пакта о гражданских и политических правах, которые, с одной стороны, представляют собой своего рода научно-практический комментарий существующих международных избирательных стандартов, а с другой – являются методическим пособием по подготовке вышеназванных докладов.

Согласно данному документу, в докладах государств следует указывать, «какие меры были приняты для гарантированного проведения подлинных, свободных и периодических выборов и каким образом их избирательная система или системы гарантируют и обеспечивают ответственность свободного волеизъявления граждан». В докладах надлежит раскрыть функционирование избирательной системы, указать законы и процедуры, обеспечивающие действительно свободное осуществление права всех граждан на участие в выборах, каким образом закон гарантирует тайну, безопасность и достоверность избирательного процесса; в частности, должны быть изложены правила, регламентирующие осуществление права голоса, и указан порядок применения этих правил в течение охватываемого докладом периода. В 2003 г. Комитетом ООН по правам человека был заслушан национальный доклад России, одним из аспектов которого был вопрос об избирательном законодательстве и практике его применения в Российской Федерации. Подобная практика работы Комитета ООН по правам человека позволяет активизировать процессы демократизации и совершенствование национального избирательного законодательства, содержательно обогащать и актуализировать международные принципы и нормы в области избирательного права и избирательного процесса.

В 2004-2005 гг. в Российской Федерации в рамках проводимой планомерной работы по реформированию избирательной системы и демократизации избирательного законодательства предпринят ряд законодательных мер, обеспечивающих, в частности, дополнительные гарантии для реализации всеобщего и равного избирательного права при свободном и тайном голосовании, реальное и существенное повышение роли политических партий в выборах на федеральном, региональном и местном уровне и их законную конкуренцию в борьбе за власть, противодействие «грязным» избирательным технологиям и злоупотреблению административными и финансовыми ресурсами.

Так, закреплены дополнительные гарантии гражданина, не являющегося членом политической партии, быть избранным в случае применения на выборах любого уровня исключительно пропорциональной избирательной системы; расширена сфера действия запрета на использование преимуществ должностного или служебного положения в ходе избирательной кампании на основе распространения действия указанного запрета не только на лиц, замещающих государственные и выборные муниципальные должности, государственных и муниципальных служащих, но и на членов органов управления организаций независимо от формы собственности (за исключением политических партий, поскольку партии отделены от государственного аппарата и пределы свободы их политической деятельности определены Конституцией и федеральными законами). Кроме того, в целях установления действенного контроля за финансированием политических партий не только в период избирательных кампаний, но и в период между выборами, предотвращения политической и электоральной коррупции Федеральный закон «О политических партиях» дополнен положениями, предусматривающими осуществление Центральной избирательной комиссией Российской Федерации и избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации контроля за правомерностью пожертвований, перечисляемых на счета политических партий и их и региональных отделений, а также проверки ежегодных сводных финансовых отчетов политических партий³.

В связи с новыми подходами к развитию местного самоуправления и проведению муниципальных выборов как основы для осуществления прямого непосредственного и широкого участия населения в решении вопросов местного значения под свою ответственность, более тесной увязки использования различных видов избирательных систем с электоральными потребностями муниципальных образований Федеральный закон «Об общих принципах организации местного

³ Данное положение находится также в русле Резолюции пятьдесят восьмой сессии Генеральной Ассамблеи ООН «Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции» и самой Конвенции от 21 ноября 2003 года, в частности п. 2 ст. 7, предусматривающего, что «каждое государство-участник также рассматривает возможность принятия надлежащих законодательных и административных мер, сообразно целям настоящей Конвенции и в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства с тем, чтобы усилить прозрачность в финансировании кандидатур на избираемые публичные должности и, где это применимо, финансировании политических партий.

самоуправления» дополнен положением об обязательности закрепления в законах субъектов Российской Федерации многовариантности видов избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов. Кроме того, региональным законом могут быть определены условия применения избирательных систем в муниципальных образованиях в зависимости от численности избирателей в муниципальном образовании, вида муниципального образования и других обстоятельств⁴. При этом уставом муниципального образования должна быть определена та конкретная избирательная система, которая будет применяться при проведении муниципальных выборов в данном муниципальном образовании.

Немаловажным компонентом механизма миростроительства в Российской Федерации как федеративном государстве является процесс подготовки выборов в Парламент Чеченской Республики, которые планируется провести в ноябре 2005 года. Выборы в парламент Чеченской Республики будут проходить на основе законов, принятых на референдуме в марте 2003 года, с применением смешанной избирательной системы, предусматривающей участие в выборах политических партий и кандидатов различной идеологической направленности⁵.

3. ООН и международные региональные организации. Говоря о вкладе ООН в развитие общепризнанных принципов и норм организации и проведения свободных и демократических выборов, нельзя не отметить ее влияние, оказываемое на деятельность международных региональных организаций. Так, на базе основополагающих документов ООН были приняты Американская конвенция о правах человека,

⁴Федеральный законодатель под избирательной системой в этом случае понимает условия признания кандидата, кандидатов избранными, списков кандидатов – допущенными к распределению депутатских мандатов, а также порядок распределения депутатских мандатов между списками кандидатов и внутри списка кандидатов. Таким образом, впервые в федеральном избирательном законодательстве раскрыто содержание понятия «избирательная система», которое требует дальнейшей конкретизации, поскольку избирательных систем в мировой практике (с учетом их разновидностей и модификаций) около 100.

⁵Данное положение в общем контексте корреспондирует с положениями Резолюции 58/180 «Усиление роли Организации Объединенных Наций в повышении эффективности принципа периодических и подлинных выборов и содействии демократизации» от 22 декабря 2003 года, в которой Генеральной Ассамблеей с удовлетворением отмечается, что «все большее число государств-членов используют выборы в качестве мирного средства определения воли населения, что укрепляет доверие к репрезентативной форме правления и способствует *упрочению национального мира и стабильности*».

Африканская хартия прав человека и народов, Конвенция Совета Европы о защите прав человека и основных свобод. Однако при всей той роли, которую оказывают данные документы на современные избирательные процессы, нельзя не отметить, что общепризнанные принципы и нормы в области избирательного права и избирательного процесса в своем «концентрированном» виде содержатся лишь в ст. 3 Протокола № 1 к Конвенции Совета Европы о защите прав и основных свобод, устанавливающей, что участники Конвенции «обязуются проводить с разумной периодичностью свободные выборы путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа при выборе органов законодательной власти». Именно этим правовым инструментарием пользуется Европейский суд по правам человека при защите избирательных прав и свобод граждан.

В связи с этим особого внимания заслуживает такой документ, как Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств. Этот документ, по сути, является одним из первых специализированных международно-правовых актов в области избирательного права и избирательного процесса, имеющий, во-первых, обязательный юридический характер, во-вторых, объединивший воедино и содержательно раскрывший демократические избирательные стандарты в рамках СНГ и, в-третьих, предусматривающий создание механизма обеспечения гарантий избирательных прав и свобод граждан в государствах СНГ. Так, в соответствии с Конвенцией стандартами демократических выборов являются: 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. Конвенция вступила в силу 11 ноября 2003 года и является одним из свидетельств стремления стран Содружества Независимых Государств к дальнейшей демократизации избирательного процесса, к созданию новой международной системы

гарантий избирательных прав и свобод участников выборов, обеспечению стабильности политического развития, развитию международных избирательных стандартов⁶.

С учетом положений обновленного Руководства по оказанию помощи в проведении выборов, подготовленного Департаментом по политическим вопросам Секретариата ООН и Программой развития ООН, а также практики ООН в оказании помощи по подготовке и проведению референдумов Межпарламентская Ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств приняла в декабре 2004 года новую редакцию Рекомендаций для международных наблюдателей Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами и референдумами. Новая редакция расширяет диапазон применения Рекомендаций – она предусматривает их использование при проведении международного наблюдения не только за выборами, но и за референдумами, проводимыми в государствах СНГ, в том числе одновременно с выборами⁷.

⁶За прошедший период Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, подписанная президентами Армении, Грузии, Киргизии, Молдавии, России, Таджикистана, Украины на заседании Совета глав государств – участников Содружества Независимых Государств (7 октября 2002 года в Кишиневе), первоначально ратифицированная парламентами трех государств СНГ – Киргизии, России и Таджикистана, по состоянию на 11 ноября 2003 года в соответствии с п. 1 ст. 22 Конвенции вступила в силу, о чем Исполнительный комитет Содружества Независимых Государств уведомил государства – участники Содружества Независимых Государств Новой № 03/1524 от 24 ноября 2003 года. В дальнейшем, 23 июня 2004 года Конвенцию ратифицировала Молдавия, а 28 февраля 2005 года – Армения. По состоянию на март 2005 года Конвенцию о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств ратифицировало пять из семи подписавших Конвенцию государств СНГ: Киргизия, Россия, Таджикистан, Молдавия и Армения.

⁷Прежняя редакция Рекомендаций для международных наблюдателей Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами была одобрена Межпарламентской ассамблеей государств – участников Содружества Независимых Государств 7 декабря 2002 года. В практическом плане прежние Рекомендации использовались, в частности: в Украине – на парламентских выборах в марте 2002 года и президентских выборах в октябре – декабре 2004 года; в Армении – на парламентских выборах в феврале и президентских выборах в апреле – мае 2003 года; в Азербайджане – на президентских выборах в октябре 2003 года; в Российской Федерации – на парламентских выборах в декабре 2003 года и президентских выборах в марте 2004 года; в Грузии – на президентских выборах в январе 2004 года; в Казахстане – на парламентских выборах в сентябре 2004 года; в Белоруссии – на парламентских выборах в октябре 2004 года (в том числе и при проведении республиканского референдума).

Еще одним примером побудительной роли ООН в электоральной сфере может служить подготовленный по инициативе ЦИК России в рамках Ассоциации организаторов выборов стран Центральной и Восточной Европы (АОВЦВЕ) и одобренный Венецианской комиссией Совета Европы проект европейской Конвенции о стандартах выборов, избирательных прав и свобод, которая могла бы стать одной из моделей международно-правового регулирования сложнейших вопросов формирования власти демократическим путем и для других регионов мира. В то же время другим международным организациям, в частности ОБСЕ, не грех было бы более внимательно отнестись к опыту ООН по оказанию государствам-членам содействия в их усилиях по проведению заслуживающих доверия и законных выборов в соответствии с международно-признанными критериями, что позволило бы уменьшить риск излишней политизации участия ОБСЕ в выборах.

4. ООН в XXI веке. Что касается содействия в области демократизации, которое система ООН предоставляет странам новой или возрожденной демократии, то в этой сфере еще предстоит многое сделать, чтобы работа ООН стала более комплексной и эффективной. ООН нуждается в повышении целенаправленности и согласованности своей деятельности в области демократизации. В качестве внешнего действующего лица ООН все еще стремится определить, какую роль ей надлежит играть и каким образом лучше всего оказывать поддержку усилиям, направленным на обеспечение устойчивой демократии, как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе.

Поиск путей решения данной проблемы содержится, в частности, в представленном в марте 2005 года докладе Генерального секретаря ООН Кофи Аннана «К большей свободе: на пути к развитию, безопасности и соблюдению прав человека», в котором излагаются основные принципы реформирования этой самой влиятельной международной организации. Так, одной из инициатив К. Аннана является предложение заменить ныне существующий Комитет по правам человека на менее громоздкий Совет по правам человека, избираемый всеми странами – членами ООН (по ныне действующим правилам ее члены делегируются от региональных групп государств, в результате чего в состав комиссии входят страны, которые сами обвиняются в массовых нарушениях прав человека). В целом, представленный Генеральным секретарем ООН доклад – это своего рода попытка ответить на изменившиеся условия в мире и на вызовы сегодняшнего дня, когда

сложившееся к началу третьего тысячелетия однополярное мироустройство привело к тому, что единственная сверхдержава стала все очевиднее игнорировать ООН, предпринимая односторонние действия и не слишком считаясь с коллективным мнением мирового сообщества.

В этой связи очень желательной была бы организация широкого обсуждения роли Организации Объединенных Наций в пропаганде демократии как одной из главных целей в XXI веке. Может быть, также настало время кодификации международных избирательных стандартов в рамках ООН путем приведения в единую систему действующих в этой сфере норм и рекомендаций в более точной их формулировке, отражения в договорной форме международных обычаев, а также выработки новых норм, адекватных современным вызовам.