

---

## МЕЖДУНАРОДНЫЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ СТАНДАРТЫ: ПОНЯТИЕ, ФОРМА ЗАКРЕПЛЕНИЯ, ЗНАЧЕНИЕ ДЛЯ РОССИИ

С.Н. Егоров

Кафедра теории и истории государства и права  
Российский университет дружбы народов  
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

В статье приводятся различные точки зрения на понятие «международные избирательные стандарты», предлагается авторская трактовка данного понятия; рассматриваются международные документы, закрепляющие международные избирательные стандарты; определяется значение международных избирательных стандартов для России.

**Ключевые слова:** международные избирательные стандарты, закрепленные международными актами избирательные права; критерии демократичности и легитимности выборов; универсальные и региональные стандарты избирательного права.

Современное международное публичное право представляет собой достаточно сложную систему юридических норм, созданных государствами для регулирования в первую очередь различных межгосударственных отношений, что вполне объяснимо, поскольку государства продолжают оставаться основными действующими лицами (субъектами) в международных отношениях; «нормы международного права создаются государствами как основными субъектами в процессе разнообразного сотрудничества в самых различных областях в соответствии с их внутренними и внешними потребностями посредством координации интересов, согласования воли и достижения взаимоприемлемого компромисса» [16. С. 150].

Основной формой закрепления, существования и внешнего выражения норм международного права являются международные договоры, в которых находят согласование взаимные интересы государств.

Согласно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ 1993 г. «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора». Данное конституционное положение означает, что «международное право — часть права страны» [12. С. 236]. Введение в российскую правовую систему международного права предполагает, что оно включено «во все элементы правовой системы, включая применение права, правовое сознание» [25. С. 4]. Данный принцип «отразил стремление к обеспече-

нию большей открытости России международному сообществу, ее вовлечения в европейские и мировые структуры, в международные механизмы защиты прав человека. Внутри страны данный принцип стал поворотным пунктом в обновлении и переработке внутреннего права, в изменении юридической практики, правосознания, да и всей правовой системы» [14. С. 26].

Международный договор — это «явно выраженное соглашение между различными субъектами международного права, и в первую очередь между государствами, призванное регулировать возникающие между ними отношения путем установления, прекращения или изменения их взаимных прав и обязанностей» [15. С. 532]. Международные договоры являются основными источниками международного права; в настоящее время в мире насчитывается более 500 тысяч многосторонних и двусторонних договоров [16. С. 279]. Международный договор Российской Федерации — международное соглашение, заключенное Российской Федерацией с иностранным государством (или государствами), с международной организацией либо с иным образованием, обладающим правом заключать международные договоры, в письменной форме и регулируемое международным правом, независимо от того, содержится такое соглашение в одном документе или в нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования [26].

Особое значение имеют международные договоры как основные источники международного права для внутригосударственного регулирования прав и свобод. Современное международное право прочно связано с правами человека [12. С. 16]. К настоящему времени в международном праве сформировалась самостоятельная отрасль, предметом которой являются исключительно права и свободы личности. Она может носить различные наименования: «международное право прав человека», «права человека в международном праве», «личность в международном праве», «международная защита прав человека», «международное гуманитарное право» [16. С. 303].

Согласно ч. 1 ст. 17 Конституции РФ «в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией». В действующей Конституции РФ впервые получил закрепление принцип примата норм международного права в области прав человека [11. С. 426]. С.А. Авакьян пишет, что «соответствие статуса личности в государстве требованиям и стандартам, сложившимся в международном сообществе — по кругу прав и свобод, их соотношению в статусе личности, трактовке и юридическому формулированию, закреплению» является одним из принципов статуса человека и гражданина в Российской Федерации [1. С. 506]. Именно применительно к закрепленным универсальными международными актами — Всеобщей декларацией прав человека 1948 г., Международным пактом о гражданских и политических правах 1966 г., Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. — правам и свободам человека и гражданина традиционно применяется термин «международные стан-

дарты прав человека». О существовании международных общепризнанных стандартов в сфере правового статуса личности пишут Т.Я. Хабриева и В.Е. Чиркин [27. С. 133]. К этим международным стандартам в области прав человека и гражданина «стремится любое цивилизованное государство как член мирового сообщества» [17. С. 172]. Основная задача государств «состоит в обеспечении претворения этих стандартов в жизнь» [13. С. 9]. В современном мире «государства не могут не полагаться на разработанные в международной сфере стандарты прав человека при создании национально-правовых норм или в ходе правоприменительной деятельности» [16. С. 167]. Следует заметить, что само слово «стандарт», нашедшее в настоящее время широкое применение в юриспруденции, означает «образец, которому должно соответствовать, удовлетворять что-нибудь по своим признакам, свойствам, качествам, а также документ, содержащий в себе соответствующие сведения» [18. С. 762].

Частью широкого перечня закрепляемых международными актами общепризнанных прав и свобод человека и гражданина являются политические права и свободы, а среди них — избирательные права граждан. Именно закрепленные международными актами избирательные права — активное и пассивное — являются первоосновой для формирования современных международных стандартов избирательного права. То есть появление международных избирательных стандартов как правовой категории «связано в первую очередь с развитием концепции прав человека и возникновением наднациональных институтов, обеспечивающих их защиту» [2. С. 18]. Можно сказать, что международные избирательные стандарты — это прямое следствие выработанных международным сообществом международных стандартов в области прав человека вообще.

В Конституции России 1993 г., к сожалению, отсутствует глава об основах избирательного права и избирательной системе (1), и поэтому нет системного и комплексного закрепления принципов организации и проведения выборов, принципов избирательного права и избирательного процесса, а это не способствует определению четких ориентиров совершенствования российского избирательного законодательства. Это совершенствование, по нашему мнению, должно основываться на общих, единых, универсальных, стабильных началах. Обязательные для России международные документы, затрагивающие вопросы избирательного права, такие общие начала закрепляют и поэтому являются своего рода промежуточным звеном между Конституцией России 1993 г. и российским избирательным законодательством. «Есть все основания полагать, — писал в 1995 г. А.А. Вешняков, — что избирательные нормы международного права в равной степени актуальны для всех выборов в Российской Федерации и должны быть взяты за основу при создании законодательных актов, посвященных выборам в органы государственной власти и органы местного самоуправления» [3. С. 41].

Международным сообществом сформулированы и закреплены в определенных международных документах критерии демократичности и легитимности выборов, именуемые «избирательными стандартами в международном праве» [4], «международными избирательными стандартами» [10. С. 144], «стан-

дартами демократических выборов» [24. С. 26]. Эти стандарты были выработаны «в основном после Второй мировой войны, когда интенсивно начался процесс переосмысления значения основных политических прав и свобод человека» [8. С. 29]. Международные избирательные стандарты стали формироваться во второй половине XX в. в связи «с развитием международного права в области прав человека и необходимостью выработки единых критериев демократичности политического режима и степени защиты прав человека в политической сфере» [2. С. 17–18].

В научной и учебной литературе даются различные определения международных избирательных стандартов, например, это «обязательства государств не только предоставлять лицам, находящимся под их юрисдикцией, какие-либо определенные права и свободы на участие в свободных справедливых подлинных и периодических выборах, но и не посягать на такие права и свободы, а также принимать соответствующие меры по их реализации» [8. С. 133]. А.А. Вешняков под международными избирательными стандартами понимает «принципы международного права, относящиеся к избирательным правам граждан, к организации и проведению выборов» [5. С. 18]. С.Д. Князев отмечает, что «стандарты избирательного права — это облеченные государством в форму правовых норм принципы, положения и гарантии, согласно которым проводятся выборы» [9. С. 29]. Международные избирательные стандарты — это «эталоны, критерии для оценки организации и проведения выборов с точки зрения соблюдения международных норм и принципов международного права применительно к выборам» [2. С. 21].

По нашему мнению, международные избирательные стандарты (международные стандарты в сфере избирательного права и процесса) — это закрепленные в международных универсальных и региональных договорах требования общего характера к сущности выборов, к закреплению и реализации избирательных прав граждан, к избирательной системе, к организации и проведению выборов на национальном уровне.

Единого международно-правового акта, системно закрепляющего универсальные стандарты избирательного права, в международном праве в настоящее время нет. В литературе подчеркивается, что особенностью современного этапа развития международных избирательных стандартов является то, что они не кодифицированы [2. С. 21]. Нормы, прямо или косвенно затрагивающие вопросы выборов, избирательных прав, избирательных систем, избирательного процесса, закреплены в различных международных актах, универсальных и региональных. Международные избирательные стандарты — для России — закреплены в следующих международно-правовых документах, как универсальных, так и региональных: Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г., Конвенция о политических правах женщин 1952 г., Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 г., Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г., Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. и Протокол № 1 к ней, Европейская

хартия местного самоуправления 1985 г., Конвенция СНГ о правах и основных свободах человека 1995 г., Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств от 07.10.2002, некоторые документы ОБСЕ (СБСЕ). Необходимо также принимать во внимание практику Европейского суда по правам человека.

Можно констатировать, что существуют универсальные и региональные (партикулярные) стандарты избирательного права. Региональные стандарты избирательного права могут идти дальше универсальных, быть более конкретными и развернутыми [8. С. 126]. На уровне региональных организаций существует тенденция «к более конкретной регламентации принципов и стандартов демократических избирательных процедур, которые становятся хорошим ориентиром для стран, встающих на путь демократических преобразований» [3. С. 51]. Применительно к современной России региональные стандарты закрепляются в документах Совета Европы, СНГ, ОБСЕ (СБСЕ) (2).

Помимо указанных международных документов в сфере выборов, обязательных для Российской Федерации, существует значительный массив рекомендательных актов, принятых Парламентской Ассамблеей Совета Европы [21], Комитетом Министров Совета Европы [20; 22], Венецианской комиссией (Европейской комиссией «За демократию через право») [23], Межпарламентским Союзом [7]. Эти акты не закрепляют юридических обязательств государств и являются исключительно рекомендательными; некоторые из них служат фундаментом будущих международных договоров.

С содержательной стороны международные избирательные стандарты — в самом минимальном виде — включают в себя следующие требования к государствам:

- выборы должны быть периодическими, нефальсифицированными, подлинными, свободными. Выборы должны обеспечивать формирование, по крайней мере, законодательной власти;
- граждане имеют право голосовать и быть избранными. Избирательное право (субъективное) должно быть всеобщим, равным, тайным. Дискриминация не допускается. Избирательные права не носят абсолютного характера и могут быть ограничены;
- у государств нет обязанности ввести определенную избирательную систему, например, мажоритарную или пропорциональную;
- на выборах необходимо национальное и международное наблюдение.

Какое же значение имеют международные избирательные стандарты для национального избирательного законодательства, для выборов и избирательного процесса, а также для политической системы современных государств? По мнению А.А. Вешнякова, «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 меж-

дународным критериям избирательных прав и свобод человека и гражданина. В качестве общедемократических критериев представительной демократии международные избирательные стандарты представляют собой универсальный цивилизационно-правовой язык» [6. С. 3].

Как свидетельствует мировая практика организации и проведения выборов, государства по крайней мере всегда декларируют приверженность международным стандартам организации и проведения выборов. Международные избирательные стандарты, «устанавливая в общей форме необходимый уровень демократизма выборов, позволяют государству достаточно широко их интерпретировать. Вместе с тем грубое нарушение международных стандартов может повлечь негативные для данного государства последствия, и большинство государств стремится продемонстрировать свою верность демократическим и соответственно международным стандартам» [2. С. 18].

Для нашего государства выявление содержания международных избирательных стандартов, включение их во внутреннее законодательство и реализация в правоприменительной практике имеет очень важное значение: во-первых, мы показываем международному сообществу, другим государствам, что придерживаемся демократических ценностей и традиций; и во-вторых, мы приводим нормы российского избирательного права в соответствие с данными стандартами. В этой сфере особая роль принадлежит Конституционному Суду России, который, рассматривая дела, связанные с избирательным правом, аргументирует свои позиции ссылками на вышеуказанные нами международные акты, закрепляющие международные избирательные стандарты [19].

#### ПРИМЕЧАНИЯ

- (1) Для сравнения: глава 13 «Избирательная система» в Конституции СССР 1977 г.; глава 11 «Избирательная система» в Конституции РСФСР 1978 г.; глава 11 «Избирательная система» в Конституции РФ 1978 г. (в ред. от 21.04.1992); раздел III «Избирательная система. Референдум» в Конституции Белоруссии 1996 г.
- (2) Примерами международных документов, закрепляющих региональные избирательные стандарты, являются также Американская конвенция по правам человека 1969 г. и Африканская хартия прав человека и народов 1981 г.

#### ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Авакьян С.А.* Конституционное право России: Учеб. курс. — 2-е изд., перераб. и доп. — В 2 т. — М.: Юристъ, 2006. — Т. 1.
- [2] *Андреева Г.Н., Старостина И.А.* Избирательное право в России и в зарубежных странах: Учеб. пособие / Под ред. А.А. Клишаса. — М.: Норма, 2010.
- [3] *Вешняков А.А.* Избирательное законодательство Российской Федерации в свете общепринятых стандартов // Московский журнал международного права. — 1995. — № 4.
- [4] *Вешняков А.А.* Избирательные стандарты в международном праве и их реализация в законодательстве Российской Федерации: Дисс. ... канд. юрид. наук. — М., 1997.

- 
- [5] *Вешняков А.А.* Избирательные стандарты в международном праве и их реализация в законодательстве Российской Федерации: Монография. — М., 1997.
- [6] *Вешняков А.А.* ООН и международные избирательные стандарты: некоторые аспекты становления и развития // Журнал российского права. — 2005. — № 10.
- [7] Декларация о критериях свободных и справедливых выборов от 26 марта 1994 г. // Международные избирательные стандарты: Сб. документов. — М., 2004.
- [8] Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Учебник для вузов / Отв. ред. А.В. Иванченко. — М.: Издательство НОРМА, 1999.
- [9] *Князев С.Д.* Уголовная ответственность за нарушение избирательных прав и права на участие в референдуме // Журнал российского права. — 2001. — № 2.
- [10] *Коваленко А.И.* Конституционное право России. — М.: Изд-во МГУ, 1999.
- [11] *Кутафин О.Е.* Российский конституционализм. — М., 2008.
- [12] *Лукашук И.И.* Международное право. Общая часть: Учебник. — М.: БЕК, 1996.
- [13] *Лукашук И.И.* Международное право. Особенная часть: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. — М.: БЕК, 2001.
- [14] *Марочкин С.Ю.* Нормы и источники международного права в правовой системе России: проблема освоения в теории и развития в законодательстве конституционного принципа // Государство и право. — 2010. — № 11.
- [15] *Марченко М.Н.* Теория государства и права: Учебник. — М., 2007.
- [16] Международное публичное право: Учебник / Отв. ред. К.А. Бекяшев. — 5-е изд., перераб. и доп. — М.: Проспект, 2009.
- [17] Научно-практический комментарий к Конституции РФ / Под ред. В.В. Лазарева. — 4-е изд., доп. и перераб. — М.: Юрайт, 2009.
- [18] *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / Российская академия наук. Институт русского языка им. В.В. Виноградова. — 4-е изд., доп. — М.: ООО «А ТЕМП», 2006.
- [19] Постановление Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности пункта 32 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», подпункта «к» пункта 2 статьи 21 Федерального закона «О политических партиях», части 3 статьи 30 Закона Краснодарского края «О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края» и части первой статьи 259 Гражданского процессуального кодекса РФ в связи с жалобой гражданина В.З. Измайлова от 09.11.2009 № 16-П // Собрание законодательства РФ. — 2009. — № 47. — Ст. 5709.
- [20] Резолюция Комитета министров Совета Европы «Относительно избирательных, гражданских и социальных прав заключенных» № 2 (1962) // Международные избирательные стандарты: Сб. документов. — М., 2004.
- [21] Резолюция Парламентской ассамблеи Совета Европы № 1264 (2001) «О кодексе надлежащей практики в избирательных вопросах» от 8 ноября 2001 г. // Международные избирательные стандарты: Сб. документов. — М., 2004.
- [22] Рекомендация Комитета министров Совета Европы «О мерах, связанных с освещением избирательных кампаний в средствах массовой информации» (1999) // Международные избирательные стандарты: Сб. документов. — М., 2004.
- [23] Руководящие принципы относительно выборов 2002 г. // Международные избирательные стандарты: Сб. документов. — М., 2004.
- [24] *Садовникова Г.Д.* Проблемы оптимизации порядка формирования представительных органов в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. — 2008. — № 14.

- [25] *Талалаев А.Н.* Соотношение международного и внутригосударственного права и Конституция РФ // Московский журнал международного права. — 1994. — № 4.
- [26] Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации» от 15.07.1995 // Собрание законодательства РФ. — 1995. — № 29. — Ст. 2757.
- [27] *Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е.* Теория современной конституции. — М.: Норма, 2005.

## **INTERNATIONAL ELECTORAL STANDARDS: NOTION, FORM AND SIGNIFICANCE FOR RUSSIA**

**S.N. Egorov**

The Department of Theory and History of State and Law  
People's Friendship University of Russia  
6, *Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russia, 117198*

In this article different points of view concerning the notion «international electoral standards» are analyzed; the author proposes his own understanding of this phenomena and explores the international documents describing the international electoral standards; in the present article the author also discloses the significance of the international electoral standards for Russia.

**Key words:** international electoral standards, electoral rights provided by the international legal documents, criteria of democratic and legitimate character of the elections, universal and regional standards of electoral law.