

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
**«БЕЛГОРОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»**
(Н И У « Б е л Г У »)

ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
КАФЕДРА КОНСТИТУЦИОННОГО И МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

**МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВАЯ СТАНДАРТИЗАЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЬ-
НЫХ ПРАВ**

Выпускная квалификационная работа
обучающегося по направлению подготовки 40.05.01 Правовое обеспечение
национальной безопасности
очной формы обучения, группы 01001311
Ищенко Максима Сергеевича

Научный руководитель:
кандидат юридических наук,
доцент
Новикова А.Е.

Рецензент:
доцент кафедры государственно-
но-правовых дисциплин,
Белгородский юридический ин-
ститут Министерства внутрен-
них дел РФ
имени И.Д. Путилина,
кандидат юридических наук,
Зайцев В.А.

БЕЛГОРОД 2018

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛАВА 1. МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ	3
1.1. Понятие и содержание международных стандартов избирательных прав	6
1.2. Международные источники избирательных прав	25
ГЛАВА 2. МЕЖДУНАРОДНАЯ СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА О СВОБОДНЫХ ВЫБОРАХ	40
2.1. Толкование норм о праве на свободные выборы	40
2.2. Практика Европейского Суда по правам человека по делам о нарушении избирательных прав	47
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	57
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ПРАВОВЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ	60

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность исследования. С конца XX в. демократия стала единственным безальтернативным общепризнанным принципом организации власти любого цивилизованного (ст. 38 Статута Международного Суда¹) государства.

Электоральные процедуры (референдумы и выборы) стали «основой власти и законности любого правительства»² демократического государства. Мы не мыслим свою политическую жизнь без периодических, подлинных и честных выборов при тайном голосовании, равном и всеобщем избирательном праве граждан. Перечисленные принципы организации и проведения выборов закреплены в целом ряде универсальных и региональных международных актов.

Однако по своей юридической природе существующие международные акты, направленные на защиту избирательных прав граждан, являются типичным примером сборников политических норм, действующих собственной силой, а в качестве юридически обязательных норм государства сегодня рассматриваются нормы обычного права, пусть даже и сложившиеся под влиянием международных норм в процессе имплементации, но имеющие самостоятельное бытие. Практически все действующие международные документы, затрагивающие политические права человека, имеют сегодня только рекомендательный характер с некоторым юридическим оттенком.

В настоящее время, если мы даже и говорим об авангардной роли Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств (вступила в силу 11 ноября 2003 г.), то и она имеет только юридический оттенок, так как не наделяет субъекты права юридическими правами и обязанностями и не предусматривает, в случае нарушения, юридической ответственности.

¹ Статут Международного Суда (Принят в г. Сан-Франциско 26.06.1945 г.) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XII. – М., 1956. – С. 47-63.

² СЗ РФ. 2005. № 48. Ст. 4971.

В настоящее время также отсутствуют конкретные и четкие юридические обязательства государств в избирательном процессе, а имеются только декларативные политические международные обязательства, которые по-разному трансформируются в нормы национального права, что по своей природе является допустимым и возможным с позиции современного международного публичного права, базирующегося на принципах политической независимости, суверенности, равенства и самоопределения.

Полагаем, приведенные правовые и практические аргументы свидетельствуют в пользу актуальности исследования состояния международно-правовой стандартизации избирательных прав.

Объектом исследования явились общественные отношения, опосредованные международными стандартами избирательных прав.

Предметом исследования выступили нормы международного права, определяющие стандарты избирательных прав.

Целью исследования явился анализ международно-правовых стандартов избирательных прав, а также международной судебной практики о свободных выборах.

Данная цель определила решение следующих **задач**:

- определить понятие и содержание международных стандартов избирательных прав;
- дать характеристику международных источников избирательных прав;
- раскрыть особенности толкования международных норм о праве на свободные выборы;
- систематизировать практику Европейского Суда по правам человека по делам о нарушении избирательных прав.

Методологическая основа исследования представлена комплексом научных методов, позволяющих достичь теоретических результатов в процессе исследования и сделать соответствующие научные выводы.

Среди них определяющее значение имели общенаучные методы: диалектический (в части взаимосвязи «общего» и «особенного», «абстрактного» и «конкретного»), системный, анализа и синтеза.

В исследовании темы автор опирался также на формально-юридический, сравнительно-правовой, лингво-юридический методы познания, которые способствовали выявлению и комплексному анализу международной стандартизации избирательных прав.

Теоретическую основу исследования составили труды таких ученых как А.С. Автономов, А.Ш. Арутюнян, С.В. Бахин, Н.С. Бондарь, И.Б. Борисов, А.Л. Вешняков, А.А. Глашев, С.А. Голубок, С.А. Горшкова, А.А. Джагарян, В.Д. Зорькин, В.А. Карташкин, П.А. Кучеренко, Г.Е. Лукьянцев, А.Е. Любарев, Ю.Н. Малеев, Р.А. Мюллерсон, Е.Ю. Стаханова, Б.А. Страшун, А.Р. Султанов, У.Ф. Хасанов, С.И. Шевченко и др.

Правовую основу исследования составили международные нормативные акты универсального (Устав ООН, Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН, конвенции и декларации ООН) и регионального (Конвенция о защите прав человека и основных свобод, Европейская социальная хартия, Конвенция СНГ о правах человека) уровней.

Эмпирическую основу исследования составила судебная практика Европейского Суда по правам человека о свободных выборах, а также о нарушении избирательных прав.

Структура исследования обусловлена его целью и основными задачами. Работа состоит из введения, двух глав, объединяющие четыре параграфа, заключения и списка использованных правовых источников и литературы.

ГЛАВА 1. ГЛАВА 1. МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ

1.1. Понятие и содержание международных стандартов избирательных прав

В современном международном праве прав человека в целом и в международном избирательном праве в частности нередко используется термин «международно-правовой стандарт».

В научной литературе существует два основных подхода к соотношению понятий международно-правового стандарта и источника международного права: широкий и узкий подходы.

Согласно первому, международно-правовыми стандартами являются по сути все образующие соответствующий правовой институт нормы международного права. Так, по мнению А.А. Вешнякова, в «настоящее время принято называть все международные нормы в области прав и свобод личности международными стандартами»³.

Аналогичная точка зрения высказана Р.А. Мюллерсоном, который считает международными стандартами все международно-правовые нормы в области прав и свобод личности⁴.

В рамках этого подхода не вполне ясно, зачем вообще (во всяком случае, в таких официальных языках ООН как русский и английский) использовать данную категорию, если вполне можно обойтись привычным и хорошо разработанным в правовой теории понятием нормы международного права, уточнив лишь, что в данном случае речь идет о совокупности норм международного права, относящихся к определенному правовому институту в рамках международного права прав человека.

Сторонники второго подхода считают международно-правовыми стандартами наиболее основополагающие для рассматриваемого правового ин-

³ Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / отв. ред. А.А. Вешняков. – М.: Норма, 2003. – С. 137.

⁴ Мюллерсон Р.А. Права человека: идеи, нормы, реальность. – М.: Юридическая литература, 1991. – С. 31.

ститута нормы, задающие его важнейшие характеристики. В юридической литературе выдвигалось определение, согласно которому «правовые стандарты представляют собой особую разновидность правовых норм обладающих качеством обязательного образца правового регулирования для определенной нормативной системы, имеющих итоговый характер и выражающих характерный правовой режим данной системы»⁵. Относительно международных избирательных стандартов тем же автором предлагается система в виде пирамиды иерархически расположенных правил, на вершине которой «располагается стандарт подлинных выборов, затем, спускаясь по уровням вниз, находятся стандарты справедливых, свободных и периодических выборов»⁶. В таком понимании содержание понятия «международно-правовые стандарты» сливается с содержанием понятия «принципы права».

Целесообразней было бы определять международно-правовые стандарты как «признанные нормы, которые, с одной стороны, представляют собой минимально допустимый консенсус, а с другой – предстают образцами для подражания»⁷. Такой подход позволяет совместить два вышеприведенных, одновременно, исключая ненужное дублирование терминов. С данных позиций к международно-правовым стандартам следует относить не все нормы международного права, а лишь наиболее характерные для того или иного правового института, в отсутствие которых теряет свою уникальность, растворяется в общем массиве правового регулирования. С другой стороны, к стандартам относятся не только наиболее общие правовые принципы, но и более специфические нормы, позволяющие заполнять их конкретным содержанием.

В Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках СНГ провозглашено, что стандартами демократических выборов являются право гражданина избирать и быть избранными в органы государственной власти, органы местного самоуправ-

⁵ Хасанов У.Ф. Реализация международных избирательных стандартов в законодательстве субъекта Российской Федерации: Автореф. дисс... канд. юр. наук. – Челябинск, 2004. – С. 13.

⁶ Там же. – С. 17.

⁷ Голубок С.А. Международно-правовые стандарты права на судебную защиту // Правоведение. – 2007. – № 1. – С. 12.

ления, в иные органы народного 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. Таким образом, согласно этой Конвенции, международные избирательные стандарты трактуются в качестве норм-ориентиров, образующих основу соответствующего правового института, не сводятся к предлагавшейся «пирамиде» четырех принципов, а являются значительно более многогранными.

В научной литературе существует мнение, согласно которому «термин «стандарты» применительно к обязательствам в сфере прав человека не вполне корректен»⁸. В частности С.В. Бахин считает, что стандарты следует понимать как типовые образцы, эталоны; в то же время, «нормы по правам человека едва ли можно считать эталоном, поскольку в них положения, относящиеся к тому или иному правомочию человека регулируются, как правило, в самом общем виде... Государства регламентируют правовой статус личности самым общим образом, оставляя за национальным законодателем право уточнять и детализировать данные положения, вписывая их в уже существующую систему национального права. И в этом смысле говорить о стандартах по правам человека, т.е. о полном совпадении правового статуса личности, не приходится»⁹. Однако существование международно-правовых стандартов не предполагает того, что регулирование правового статуса личности в правовых системах государств совпадает полностью. Международно-правовые стандарты, понимаемые как эталоны, как раз и направлены на постепенное сближе-

⁸ Бахин С.В. Всеобщая Декларация 1948 года: от каталога прав человека к унификации правового статуса личности // Правоведение. – 1998. – № 4. – С. 6.

⁹ См.: Указ. соч.

ние, гармонизацию национальных правовых порядков, о чем пишет и сам С.В. Бахин, но не означают тотальной унификации на уровне деталей.

Международно-правовые стандарты отличаются от «простых» норм международного права и тем, что носят ценностный характер. Как отметила в этой связи судья Европейского Суда по правам человека Б. Жупанчич, «права человека – это не только педантичная правовая аргументация. Они также входят в сферу ценностной оценки. Действительно, только когда эта ценностная оценка превращается в выраженный словесно правовой стандарт, она становится правовой. Ошибкой, тем не менее, является забывать о том, что в основе правового стандарта, который должен быть впоследствии применен, лежит моральная решимость тех, кто имеет не только мнения или даже убеждения, но и смелость этих убеждений»¹⁰.

Международно-правовые стандарты в области прав человека представляют собой нормы международного права, имеющие двойственный характер. С одной стороны, указанные стандарты олицетворяют общий знаменатель, минимальный межгосударственный консенсус относительно основных характеристик нормативного содержания или иного пользующегося международно-правовой защитой права человека. С другой стороны, международно-правовые стандарты, влияние на существо которых, оказывают документы международного «мягкого права», определяют вектор развития международной защиты прав человека, формируя образцы для подражания, к соответствию которым государствам следует стремиться, при необходимости подготавливая и реформируя правовые системы.

Являясь разновидностью международно-правовых стандартов в области прав человека, международные избирательные стандарты включают в себя основные требования к организации национальных электоральных процессов, направленные на обеспечение соблюдения избирательных прав граждан (права на свободные выборы).

¹⁰ Постановление Большой палаты Европейского Суда по правам человека от 11 июля 2006 г. по делу №54810/00 «Джаллох против Германии» // <http://www.echr.coe.int> (дата обращения 20.03.2018 г.).

Так, по мнению А.В. Иванченко, международные избирательные стандарты – это «принципы, относящиеся к избирательным правам граждан, к организации и проведению выборов»¹¹.

Другие авторы дают это понятие шире, С.Н. Шевченко считает, что «международные избирательные стандарты – 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»¹².

После принятия Конвенции о стандартах демократических выборов избирательных прав и свобод в государствах участниках СНГ, в юридической литературе стали высказываться мнения, что международные избирательные стандарты – это «минимальные требования, определяющие контур некой «идеальной» модели организации избирательного процесса, наличие которых позволяет гарантировать проведение демократических выборов таким образом, реализовать право участия в управлении государством через представительные институты государственной власти»¹³.

Единое определение международных избирательных стандартов в конституционном и международном праве отсутствует. В отечественной и зарубежной юридической литературе множество смежных понятий и терминов: «право на участие в выборах», «стандарты общего характера организации объединенных наций в области прав человека, касающиеся выборов», «международные стандарты, касающиеся выборов»¹⁴, «международные

¹¹ Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов: Материалы международной конференции / под ред. А.В. Иванченко и А.Е. Лобарева. – М., 2006. – С. 9.

¹² Шевченко С.И. Международные избирательные стандарты и ответственность за их нарушение // Российское право и интернет. – 2004. – № 4.

¹³ Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Конституционная ценность избирательных прав граждан России. – М.: Формула права, 2005. – С. 28.

¹⁴ Human rights and elections. – P. 3.

стандарты в области обеспечения свободных выборов»¹⁵, «региональные стандарты в избирательном процессе»¹⁶ и т.д.

В своем монографическом исследовании А.А. Вешняков дал следующее определение международных избирательных стандартов, получившее наиболее широкое распространение в отечественной юридической литературе: «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, и принимать соответствующие меры по их реализации»¹⁷.

Интересное определение дают Ю.А. Веденеев и Н.М. Миронов, рассматривая международные избирательные стандарты как «закрепляемый международным правом нормативный минимум внутригосударственного правового регулирования общественных отношений, складывающихся по поводу назначения, подготовки, проведения и установления результатов выборов, а также отношений, касающихся инфраструктуры избирательного процесса»¹⁸. Однако существенным недостатком данного определения является отсутствие связи с избирательным правом человека.

Международные избирательные стандарты представляют собой международно-правовые стандарты организации и проведения выборов, обеспечивающие соблюдение и реализацию права на свободные выборы как основополагающего права человека.

Учитывая, что существуют различные национальные традиции и опыт организации проведения выборов, важно определить содержание междуна-

¹⁵ Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Т.Г. Морщаковой по делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 г. «О порядке отъезда депутата Московской областной Думы в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации» // Российская газета. – 1997, 14 января.

¹⁶ Борисов И.Б., Малеев Ю.Н. Основные права и обязанности государств в избирательном процессе // Московский журнал международного права. – 2002. – № 1. – С. 13.

¹⁷ Избирательные стандарты в международном праве и их реализация в законодательстве Российской Федерации / Вешняков А.А. – М.: Весь Мир, 1997. – С. 24.

¹⁸ Веденеев Ю.А., Миронов Ю.Н. Современное избирательное право: понятие и система. М., 2009. – С. 83.

родных избирательных стандартов таким образом, чтобы, с одной стороны, сформулировать действенные международно-правовые гарантии защиты избирательных прав, с другой стороны, учитывать своеобразие различных правовых систем. Эффективность реализации права на свободные выборы в значительной степени обусловлена определением нормативного содержания международных избирательных стандартов и их последующей имплементацией в законодательстве и практике государств.

Право на свободные выборы на универсальном уровне закреплено в Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 г. Функции дачи авторитетного толкования и применения положений данного Пакта осуществляет Комитет по правам человека ООН. Основным источником такого толкования являются регулярно издаваемые Комитетом на основании ст. 40 Пакта замечания общего порядка. Толкованию комитетом положений Пакта о праве на свободные выборы (и, следовательно, формулированию международных избирательных стандартов) посвящено принятое им в 1996 году Замечание общего порядка № 25¹⁹.

Учитывая подробный характер замечания общего порядка № 25, а также отсутствие иных документов подобного уровня проработки и содержательности, именно на универсальном уровне, изложим основное содержание международных избирательных стандартов, основываясь на тексте указанного документа.

Основным требованием к любым демократическим выборам является то, чтобы они были свободными. Особая значимость этого основного международного избирательного стандарта подчеркивается тем, что свободные выборы иногда также называют подлинными.

Международный избирательный стандарт свободных выборов дал наименование термину «право на свободные выборы», который означает с одной стороны, комплекс правовых норм (правовой институт), регулирую-

¹⁹ Замечание общего порядка № 25 (57), принято Комитетом по правам человека на его 1510-м заседании (пятьдесят седьмая сессия) 12 июля 1996 г. // CCPR/C/21/Rev.1/Add.7.

щих основные требования к реализации избирательных прав граждан, а с другой стороны, само субъективное право человека (обычно являющегося гражданином соответствующего государства) избирать и быть избранным²⁰.

Международный избирательный стандарт свободных выборов неразрывно связан с тремя важными процессами, без которых выборы попросту немислимы: свободное формирование воли избирателей, свободное волеизъявление избирателей и соответствие волеизъявления избирателей к действительной воли.

Наиболее точно условия свободного формирования воли избирателей сформулировал Комитет по правам человека в своем Замечании общего порядка № 25: «Избирателям должна быть предоставлена возможность самостоятельно формировать собственное мнение, свободное от насилия или угрозы насилием, принуждения, побуждения или какого-либо вмешательства». Соблюдение данного требования предполагает как негативные, так и позитивные обязанности государства. Негативные – соблюдение персональной автономии личности, позитивные – обязанности, направленные на обеспечение информирования избирателей о претендующих на их голоса политических силах, о дате голосования, избирательных процедурах и т.д.

Так же, конкурирующим на выборах политическим силам должны быть созданы условия для свободного и беспрепятственного доведения своей позиции до избирателей, как через средства массовой информации, так и иными способами, в том числе посредством распространения агитационных материалов, проведение собраний, митингов. Отсюда следует, что наряду с правом на свободные выборы, необходимо эффективное уважение право на свободу слова, свободу собраний и ассоциаций.

В своем недавнем решении Комитет пришел к выводу о том, что положение: ст. 25 Пакта (в совокупности со ст. 19 Пакта, провозглашающей свободу слова и свободу выражения мнения) защищает «свободную передачу

²⁰ Голубок С.А. Право на свободные выборы: правовые позиции Европейского Суда по правам человека и формирование международно-правовых стандартов Содружества Независимых Государств: Дисс. ... канд. юр. наук. – М., 2010. – С. 39.

информации, и идей по публичным и политическим вопросам между гражданами», в связи с чем, необоснованные ограничения предвыборной агитации, такие как произвольное изъятие предвыборных агитационных печатных материалов одного из кандидатов, является его нарушением²¹.

Недопустимым методом предвыборной борьбы является подкуп избирателей, так как вследствие подкупа воля избирателей не является действительной. Также недопустимо использование различных форм давления, запугивания, шантажа избирателей.

Очевидно, что формирование свободной воли избирателей в предвыборный период, требуется для такого же свободного ее изъявления в день голосования. В Замечании общего порядка № 25 отмечается: «лицам; имеющим право голоса, должна быть предоставлена возможность свободно голосовать за любого выдвинутого кандидата, а также за любое предложение, вынесенное на референдум или плебисцит, или против него без чрезмерного влияния или какого-либо принуждения, которое может мешать или препятствовать свободному волеизъявлению избирателей».

Данное положение предполагает необходимость спокойной работы избирательных участков в день голосования, с обеспечением права лиц, которые объективно не могут прибыть на избирательный участок, проголосовать на дому или в ином месте (например, престарелые или больные избиратели). Также, обеспечение свободного волеизъявления избирателей означает недопустимость продолжения предвыборной агитации уже непосредственно на избирательном участке. Это должно способствовать тому, чтобы в день голосования избиратель проголосовал за ту кандидатуру, за которую он действительно желал проголосовать.

Вместе с тем, существенным составным элементом обеспечения свободных и подлинных выборов является создание и воплощение такого механизма собственно голосования, при котором не допускались бы какие-либо

²¹ Соображение Комитета по правам человека от 20 марта 2009 г. по коммуникации №1553/2007 «Виктор Корнеенко и Александр Миленкевич против Беларуси» // ССРР/С/95/D/1553/2007(2009). п. 8.3-8.4.

ошибки либо неточности, искажающие расклад голосов избирателей либо делающие невозможными их подсчет.

Заключительным элементом обеспечения свободы и подлинности выборов является достоверный подсчет голосов, которому способствуют открытость и транспарентность процедуры его осуществления, исключаяющие возможность подготовки бюллетеней и включения не соответствующих действительности данных в протоколы непосредственно на избирательных участках и в дальнейшем на всех стадиях суммирования результатов выборов.

Комитет по правам человека в связи с этим отмечает в Замечании общего порядка № 25 «требуется организовать независимую проверку правильности голосования или подсчета избирательных бюллетеней и обеспечить доступ к судебной или аналогичной процедуре проверки, с тем чтобы у избирателей не возникало сомнений в неприкосновенности бюллетеней и правильности подсчета голосов».

Противоречивым в этой связи является то, насколько праву избирателя свободно голосовать за кандидата либо избирательное объединение по своему выбору коррелирует обязанность государства обеспечивать это право. С одной стороны, разумеется, не всегда возможно обеспечение участия такого количества политических акторов, которое обеспечило бы удовлетворение пристрастий каждого самого взыскательного избирателя. С другой стороны, лишь пародией на выборы является голосование за или против одного возможного кандидата. Комитет по правам человека в своем решении, отмечал в этой связи, что запрет на политическую деятельность представителям так называемых незарегистрированных партий не соответствует положению ст. 25 пакта, предоставляющему всем гражданам право участвовать в публичной деятельности²². Следовательно, можно сделать вывод о несовместимости однопартийной системы с принципом свободных выборов.

²² Сообщение Комитета по правам человека от 14 июля 1993 г. по коммуникации № 314/1988 «питер Чико Бвалья против Замбии» // A/48/40. Vol. II. p. 52-56. п. 6.6.

Тесно взаимосвязано со стандартом свободных выборов требование тайного голосования. В Замечании общего порядка № 25 указывается: «государствам следует принять меры, гарантирующие выполнение требования о тайном голосовании в ходе выборов включая заочное голосование, если такая система существует». То есть требование тайны голосования, распространяется и на голосование по почте, и на голосование с использованием коммуникационных сетей общего либо ограниченного пользования.

Государства обязаны не только уважать тайну голосования, но и принимать определенные меры по созданию условий, в которых каждый избиратель мог бы проголосовать без страха, что за ним наблюдают²³.

В некоторых случаях необходима внешняя помощь для осуществления голосования определенных категорий избирателей, что может поставить под вопрос его тайну. Например, избирателю, страдающему определёнными заболеваниями, может быть физически невозможно поставить крестик в избирательном бюллетене либо иным установленным законом образом выразить свое предпочтение тому или иному кандидату или избирательному объединению. В таком случае, разумеется, ему может потребоваться помощь. Однако в любом случае он сам должен решать обращается или нет за помощью, и к кому именно, а данное лицо обязано равным образом охранять тайну волеизъявления указанного избирателя.

Для того, чтобы результаты выборов отражали действительную волю избирателей как социальной общности, в них должна иметь возможность принять участие репрезентативная доля электората, для чего граждане должны обладать всеобщими равным избирательным правом. Вместе с тем, в отличие от других фундаментальных прав человека – таких как право на жизнь и право не подвергаться пыткам – избирательные права могут быть реализованы не каждым. Некоторые их ограничения широко признаны. Прежде всего, избирательными правами по общему правилу обладают только граждане

²³ Кучеренко П.А. Реализация международных избирательных стандартов в правовой системе Российской Федерации: Дисс. ... канд. юр. наук. – М., 2007. – С. 32.

соответствующего государства, достигшие определенного возраста (обычно возраст приобретения гражданской дееспособности). Вместе с тем, это не препятствует предоставлению в определенных, установленных национальным законодательством случаях избирательных прав и иностранцам. Автор комментария к Международному пакту о гражданских и политических правах М. Новак, отмечает, что ст. 25 Пакта «не препятствует государствам-участникам предоставить право голосовать иностранцам, ввиду увеличившихся интернационализации и миграции»²⁴. Действительно, многие государства предоставляют иностранцам и лицам без гражданства постоянно проживающим в данной стране, право участвовать в выборах в местные органы власти²⁵, например, иностранцы вправе принимать участие в муниципальных выборах в Аргентине²⁶, а согласно законодательству России постоянно проживающие в стране иностранцы и апатриды вправе участвовать в муниципальных выборах на тех же условиях, что и россияне, на основании международных договоров РФ и в порядке, установленном законом²⁷.

Кроме того, общепринятыми являются другие ограничения. Так, из подготовительных материалов Международного пакта о гражданских и политических правах можно сделать вывод о том, что к подразумеваемым ограничениями активного избирательного права (права голосовать на выборах) разработчики Пакта, помимо гражданства, относили еще как минимум два признака: возраст и состояние психического здоровья²⁸. Могут быть установлены и другие разумные и обоснованные ограничения, при этом, как отмечается в Замечании общего порядка № 25, «не представляется обоснованным ограничение права голоса на основании физической неполноценности или введение образовательных или имущественных цензов, равно как и

²⁴ Новак М. Международный пакт о гражданских и политических правах // Под ред. Р. Хански, М. Сукси // Введение в вопросы международной защиты прав человека. – М., 1997. – С. 87.

²⁵ Мюллерсон Р.А. Права человека: идеи, нормы, реальность. – М.: Юридическая литература, 1991. – С. 57.

²⁶ См.: Указ. соч.

²⁷ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ // СЗ РФ. – 2002. – №24. – Ст. 2253.

²⁸ Хасанов У.Ф. Реализация международных избирательных стандартов в законодательстве субъекта Российской Федерации: Дисс. ... канд. юр. наук. – Уфа, 2004. – С. 42.

членство в той или иной партии не должно служить условием для предоставления права голоса или основанием для его лишения».

Обеспечение не только всеобщего, но и равного избирательного права влечет необходимость регулирования не только состава избирателей, но и других элементов избирательной системы, например, избирательных округов.

Кроме того, обеспечение всеобщности голосования не только в теории, но и на практике требует принятия государством конкретных позитивных мер, что особенно актуально в развивающихся странах. В этом связи в Замечании общего порядка № 25 отмечается: «Государства должны принимать эффективные меры для обеспечения того, чтобы все лица, имеющие право голоса, могли его осуществлять. При регистрации избирателей ее процедура должна быть упрощена и лишена каких-либо препятствий... Необходимо проводить кампании по информированию и регистрации избирателей, с тем чтобы обеспечить эффективное осуществление прав той частью населения, которая лишена соответствующей информации... Следует принимать действенные меры для преодоления таких препятствий, как неграмотность, языковые барьеры, нищета или ограничения свободы перемещения, которые препятствуют эффективному осуществлению права голоса. Информация и материалы о порядке голосования должны издаваться также на языках меньшинств».

Соответствующие меры должны быть приняты также для облегчения процесса голосования тех категорий населения, скорее могут быть лишены возможности реализации своих избирательных прав, включая представителей коренных малочисленных народов и этнических меньшинств, а также лиц с ограниченными возможностями. Принятая под эгидой ООН в этой связи, и недавно вступившая в силу (но пока не ратифицированная Россией) Конвенция о правах инвалидов отдельно защищает права лиц с ограниченными возможностями на участие в политической и общественной жизни²⁹, которому корреспондирует, в частности, обязанность государства по обеспе-

²⁹ Конвенция о правах инвалидов (Принята в г. Нью-Йорке 13 декабря 2006 года Резолюцией 61/106 на 76-ом пленарном заседании 61-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // Документ опубликован не был // <http://base.consultant.ru> (дата обращения 12.04.2018 г.).

чению того, чтобы процедуры, помещения и материалы для голосования были подходящими, доступными и легкими для понимания и использования. (ст. 29 (a)(i) Конвенции).

В принципе реализация не только активного, но и пассивного избирательного права должна соответствовать требованиям всеобщности и равенства, однако международные избирательные стандарты допускают большие возможности ограничения права выдвигать свою кандидатуру на выборах, чем права голосовать на них. Так, например, пассивное избирательное право, в отличие от активного, может быть ограничено на основе ценза оседлости, а также выполнения тех или иных требующих материальных затрат формальностей, таких как необходимость сбора подписей либо внесения избирательного залога для участия в выборах. Однако такие ограничения также должны быть соразмерными и разумными, не могут произвольно лишать гражданина права участвовать в выборах в качестве кандидата, быть дискриминационными.

В этой связи стандарт всеобщности и равенства избирательного права неразрывно связан с недискриминационным характером избирательного процесса. Возможность голосовать и выставлять свою кандидатуру на выборах, а также участвовать в иных избирательных действиях не должны быть ограничены по международно-дискриминационным признакам (таким как расовая либо сексуальная принадлежность, пол, цвет кожи, религиозная либо этническая связь, политические или иные убеждения), а также по любым иным признакам, кроме тех, обоснованность дифференцированного отношения к гражданам по избирательным вопросам в зависимости от которых признана международными избирательными стандартами (к таковым, как отмечалось ранее, относятся гражданство, возраст, психическая вменяемость).

Речь идет не только о прямой, но и о косвенной дискриминации, во многом усиленной долгой историей дискриминационного отношения к определенным категориям избирателей, таким, например, как женщины. Как отмечает Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, к числу факторов, препятствующих осуществлению женщинами принадлежащих

им избирательных прав, в частности, относится то, что женщины нередко имеют более ограниченный по сравнению с мужчинами доступ к информации о кандидатах и о политических платформах партий и процедурах голосования, которая правительствами и политическими партиями до их сведения не доводится, а также существующие во многих странах социальные и культурные стереотипы, согласно которым многие мужчины, прежде всего отцы и мужья, оказывают влияние на голосование женщин или контролируют, прямо либо косвенно, этот процесс, используя методы убеждения или прямые действия, в том числе голосование от имени женщин – дочерей либо жен³⁰. Здесь Комитет отметил «парадокс, заключающийся в том, что женщины, которые составляют половину всех избирателей, не имеют политической власти и не формируют блоки, которые отстаивали бы их интересы, добивались бы смены правительства или отмены дискриминации»³¹ и призвал политические партии «придерживаться принципов равноправия и демократии и стремиться к обеспечению баланса в том, что касается числа мужчин и женщин, выдвигаемых в качестве кандидатов»³².

То же касается реального обеспечения избирательных прав граждан, представляющих этнические меньшинства. Так, Комитет по ликвидации расовой дискриминации, рассмотрев периодический доклад Грузии, выразил беспокойство по поводу непредставленности этнических меньшинств в парламенте³³. Комитет с озабоченностью принял к сведению, ограничивающие участие меньшинств в деятельности национальных политических институтов, к числу которых было отнесено недостаточное знание их представителями государственного языка³⁴. Соответственно, Комитет рекомендовал государству-участнику «осуществить все необходимые меры с целью повышения доли представителей национальных меньшинств в парламенте и в мест-

³⁰ Рекомендации общего характера «Женщины и общественная жизнь» // Доклад Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин о работе его семнадцатой сессии, A/52/38/Rev.1. – С. 63. п. 20.

³¹ Там же. п. 21.

³² Там же. п. 22.

³³ CERD/C/304/Add/.120. g. 13.

³⁴ Там же.

ных [представительных] органах [власти]»³⁵. В Европейской Хартии региональных языков или языков меньшинств такие необходимые меры могут включать, например, признание возможности использования языка меньшинств в деятельности органов власти³⁶.

Требование недискриминации распространяется не только на допуск тех или иных избирателей и их объединений к избирательному процессу, но и на обращение с ними, включая рассмотрение жалоб на нарушение их прав, защиту их прав; недопущение неправомерного давления на них и прочее.

В связи с этим следует говорить о формировании международного избирательного стандарта справедливости избирательного процесса. Чтобы быть свободными, выборы должны быть, прежде всего, справедливыми. Для этого в большинстве государств создаются специальные государственные органы или система органов, уполномоченных организовывать и проводить выборы: избирательные органы, часто именуемые избирательными комиссиями. Комитет по правам человека в своем Замечании общего порядка № 25 в этой связи рекомендует: «Следует создать независимый орган для контроля за ходом выборов и для обеспечения их справедливости, беспристрастности и соответствия законам, отвечающим положениям Пакта».

Во многих, особенно латиноамериканских, государствах согласно Конституции органы, организующие и проводящие выборы, образуют единую систему, формирующую самостоятельную ветвь публичной власти, во главе с Высшим Избирательным Судом (в Бразилии) либо Национальным судебным советом по выборам (в Перу). Так или иначе, деятельность избирательных органов должна осуществляться в атмосфере гласности, публичности и транспарентности в условиях общественного контроля и непредвзятости в отношении всех участников избирательного процесса, прежде всего конкурирующих политических партий и иных избирательных объединений.

³⁵ CERD/C/304/Add.120. g. 13.

³⁶ Европейская Хартия региональных языков или языков меньшинств (Страсбург, 5 ноября 1992 г.) // Документ опубликован не был; consultant.ru (дата обращения 12.04.2018 г.).

Наблюдатели, в том числе международные наблюдатели, должны иметь доступ к избирательной документации, а также возможность наблюдать за ходом голосования и подсчетов голосов.

Комитет по правам человека отмечает, «требуется организовать независимую проверку правильности голосования, подсчета избирательных бюллетеней и обеспечить доступ к судебной или аналогичной процедуре проверки, с тем чтобы у избирателей не возникало сомнений в неприкосновенности бюллетеней и правильности подсчета голосов».

Цель избирательного процесса – выявление действительной, свободной, подлинной воли избирателей в целом, по результатам волеизъявления которых формируется представительный орган власти – парламент, местные советы, либо избирается выборное должностное лицо – президент, губернатор и т.д.

После того, как выборы завершились, а их результаты опубликованы, они не могут быть произвольно отменены, а избранное должностное лицо либо избранные члены представительного органа власти лишены своего мандата. Еще одним немало важным международно-избирательным стандартом является стандарт уважения воли избирателей выраженной посредством выборов:

1) Результаты выборов не требуют какого-либо специального отдельного подтверждения со стороны органов государственной власти, должностных лиц или кого-либо ещё. Обычно они формально утверждаются решением избирательной комиссии либо иного органа, организующего и проводящего соответствующие выборы, реже – высшим (например, Конституционным) судом. Вместе с тем, такое решение является не более чем закреплением в соответствии с требованиями национального законодательства уже выраженной воли избирателей.

У участников избирательного процесса, полагающих, что в ходе выборов и/или подсчета голосов были допущены существенные нарушения, не позволяющие выявить действительную волю избирателей, должна быть возможность оспорить результаты выборов в суд. Вместе с тем, при рассмотре-

нии такого избирательного спора следует уважать волю избирателей в той части, в которой она была, несомненно, свободно и действительно выражена³⁷.

2) Недопустимость произвольного изменения мандата выбранных ими представителей. Прекращение их полномочий без соблюдения установленных законом требований и процедур означает нарушение не только пассивного избирательного права данного лица, но и активного избирательного права голосовавших за него избирателей.

Воля избирателей, выраженная посредством выборов, означает вручение соответствующего мандата избранному кандидату, но лишь, на определенный, установленный законом срок. Отсюда вытекает требование периодичности выборов.

Комитет по правам человека в своем замечании общего порядка № 25 отметил, что «подлинные демократические выборы... должны проводиться через промежутки времени, которые не являются чрезмерно продолжительными и которые обеспечивают положение, когда властные полномочия правительства неизменно основываются на свободном волеизъявлении избирателей». Следовательно, требование периодичности выборов не препятствует проведению досрочных выборов, например, в случае распада правящей коалиции либо выражения недоверия правительству.

Помимо перечисленных международных стандартов избирательных прав, существуют другие (осуществление судебной и иной защиты избирательных прав, стабильность избирательного законодательства), которые содержатся в различных международных договорах. Официальной систематизации международно-правовых избирательных стандартов не существует.

Однако известны четыре попытки систематизации и классификации международных избирательных стандартов, не имеющих обязательной юридической силы: Первая – «Свод рекомендуемых норм при проведении выборов», принятый в октябре 2002 г. Европейской комиссией «За демократию

³⁷ Голубок С.А., Тедердинко А.П. Отмена результатов избирательного процесса // ЭЖ Юрист. – 2006. – № 27. – С. 27.

через право» (Венецианской комиссией)³⁸. Вторая – опубликованный в октябре 2003 г. отчет группы экспертов Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (БДИПЧ ОБСЕ) «Существующие обязательства по проведению демократических выборов в государствах – участниках ОБСЕ»³⁹. Третья – работа группы под руководством В.И. Лысенко, которая создала Конвенцию о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств (подписана в октябре 2002 г.), а затем под эгидой Ассоциации организаторов выборов стран Центральной и Восточной Европы (АОВЦВЕ) – проект Европейской Конвенции о стандартах выборов, избирательных прав и свобод (последняя редакция одобрена в сентябре 2004 г. Генеральной Ассамблеей АОВЦВЕ)⁴⁰. Четвертая – аналитический доклад «Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов», представленный Независимым институтом выборов на одноименной международной конференции в октябре 2005 г.⁴¹.

Проанализировав все четыре систематизации международных избирательных стандартов Любарев А.Е констатирует, что «сложность представляет то, что в этих документах используются разные формулировки, которые к тому же часто имеют декларативный характер. Поэтому одной из главных и актуальных задач является систематизация и классификация данных стандартов, их уточнению и усилению в них гарантий избирательных прав и свобод граждан»⁴².

³⁸Свод рекомендуемых норм при проведении выборов: Международные избирательные стандарты: Сборник документов / отв. ред. А.А. Вешняков, науч. ред. В.И. Лысенко. – М., 2004. – С. 624-651.

³⁹ Существующие обязательства по проведению демократических выборов в государствах – участниках ОБСЕ. – Варшава: ОБСЕ/БДИПЧ, 2004 // <http://www.pavroz.ru/dov/obseobezat.pdf> (дата обращения 12.04.2018 г.).

⁴⁰ Проект Европейской Конвенции о стандартах выборов, избирательных прав и свобод: Сборник материалов и документов / Отв. ред. А.А. Вешняков, науч. ред. В.И. Лысенко. – М., 2006. – С. 83-114.

⁴¹ Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов: Материалы международной конференции / Под ред. А.В. Иванченко и А.Е. Любарева. – М., 2006. С. 13-134.

⁴² Любарев А.Е. Проблемы систематизации международных избирательных стандартов // Московский журнал международного права. – 2009. – № 3. – С. 23.

Таким образом, международно-правовые стандарты права на свободные выборы (международные избирательные стандарты) представляют собой вытекающие из соответствующих международно-правовых источников основные требования к организации национальных электоральных процессов, направленные на обеспечение соблюдения избирательных прав граждан (права на свободные выборы).

При этом к числу международных избирательных стандартов относятся требования свободных выборов, тайного голосования, всеобщего и равного избирательного права, недискриминационного характера избирательного процесса, его справедливости, уважения воли избирателей и периодичности выборов. Ни один из этих стандартов не обладает приоритетом, при этом принцип свободных выборов предопределяет возможность соблюдения всех остальных стандартов.

1.2. Международные источники избирательных прав

Генезис международных норм, регулирующих избирательные отношения, определил мощное воздействие внутригосударственного избирательного права стран, которые значительно продвинулись по пути демократического развития⁴³. К числу документов, послуживших первичной основой современного международного, в том числе и европейского, регулирования в области прав человека, были законодательные акты Англии, США и документы Великой Французской революции⁴⁴. Так, в 1689 г. в Англии был принят Билль о правах, где впервые было нормативно закреплено право на свободные выборы⁴⁵.

Возникновение международных избирательных стандартов, будучи напрямую связанным с международным признанием идеи демократического управления, является результатом сложных процессов взаимодействия международного и внутригосударственного права, а также специализации меж-

⁴³ Страшун Б.А. Международные стандарты выборов и избирательное право России // Выборы. Законодательство и технологии. – 2000. – № 11. – С. 53.

⁴⁴ Горшкова С.А. Стандарты Совета Европы по правам человека и российское законодательство. Монография. – М., 2001. – С. 12.

⁴⁵ См.: Международные акты о правах человека: Сборник документов. – М., 1999. – С. 14.

дународно-правовых норм. К середине XX в. глобальный процесс формирования единого правового пространства, расширения сферы обязательств государств, интенсивного заключения договоров в области прав человека превратил избирательное право человека в объект международного права⁴⁶. Как результат – появление уникального правового феномена — международных избирательных стандартов.

Сравнительно позднее рождение последних обусловлено рядом причин, основной является доминирование в международном праве до начала XX века доктрины юридического позитивизма, согласно которой единственным субъектом международного права являются государства, а индивиды выступают лишь в роли его объекта»⁴⁷.

Ужасы второй мировой войны, жестокости, творимые нацистским режимом, и опыты национал-социализма над человеческой личностью, – пишет Г.Е. Лукьянцев, – заставили весь мир по-новому взглянуть на проблему обеспечения прав человека. Кроме того, абсолютно несостоятельным оказалось их соблюдение на внутригосударственном уровне исключительно национальными усилиями. Таким образом, задача налаживания межгосударственного сотрудничества в правозащитной области приобрела в послевоенный период особую актуальность и насущность»⁴⁸. Приговор Нюрнбергского трибунала в отношении фашистских лидеров закрепил моральное и юридическое правило, согласно которому физические лица должны привлекаться к юридической ответственности за нарушения международного права. Он также стал подтверждением обычая, устанавливающего, что права человека следует защищать на международно-правовом уровне⁴⁹.

Возникновение международных избирательных стандартов напрямую связано с международным признанием идеи демократического управления.

⁴⁶ Карташкин В.А. Права человека в международном и внутригосударственном праве. – М., 1995. – С. 9.

⁴⁷ Джейнис М., Кэй Р. Бредли Э. Европейское право в области прав человека. – М., 1997. – С. 15.

⁴⁸ Лукьянцев Г.Е. Европейские стандарты в области прав человека: Теория и практика функционирования Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. – М., 2000. – С. 13.

⁴⁹ Джейнис М., Кэй Р. Бредли Э. Указ. соч. – С. 20.

Обеспечение широкого участия человека в публичных делах посредством народного голосования – одна из основных задач воплощения данной идеи. Разумеется, сами по себе выборы не являются демократией. Они являются собой не конечную цель, а лишь шаг, хотя важный и зачастую значительный, на пути к демократизации общества и к реализации права принимать участие в управлении страной⁵⁰.

В специально-юридическом смысле источниками международных избирательных стандартов является внешняя форма выражения международных избирательно-правовых норм, посредством которой они получают юридическую силу.

В ст. 38 Статута Международного Суда ООН перечисляются источники международного права, на основании которых Суд решает переданные на его рассмотрение споры. К ним относятся:

- a) международные конвенции, как общие, так и специальные, устанавливающие правила, определенно признанные спорящими государствами;
- b) международный обычай как доказательство всеобщей практики, признанной в качестве правовой нормы;
- c) общие принципы права, признанные цивилизованными нациями;
- d) судебные решения и доктрины наиболее квалифицированных специалистов по публичному праву различных наций в качестве вспомогательного средства для определения правовых норм.

Международный договор – это регулируемое международным правом соглашение, заключенное государствами и другими субъектами международного права в письменной форме, независимо от того, содержится ли такое соглашение в одном, двух или нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования⁵¹.

⁵⁰ Вешняков А.Л. Избирательные стандарты в международном праве и их реализация в законодательстве Российской Федерации (монографическое исследование). – М., 1997. – С. 13.

⁵¹ Венская конвенция о праве международных договоров (г. Вена 23 мая 1969 г.) // Международное публичное право. Сборник документов. Т. 1. – М.: БЕК, 1996. С. 67-87.

Международные договоры, закрепляющие избирательные стандарты делятся на универсальные и региональные.

Как определено в Заключительном акте Венской конвенции ООН по праву договоров 1969 г., общими многосторонними договорами являются такие договоры, которые касаются кодификации и прогрессивного развития международного права или объект и цели которых представляют интерес для международного сообщества в целом. Такие договоры должны быть открыты для всеобщего участия.

Региональными считаются договоры, в которых участвует ограниченное число государств (например, государства одного географического региона). Устав ООН в ст. 52 предусматривает возможность заключения региональных соглашений или создания региональных органов⁵².

Одним из универсальных международных договоров в международных стандартах на свободные выборы является Всеобщая декларация прав человека, утвержденная Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г., в статье 21 провозглашено: «Каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей. 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».

Статья 21 Всеобщей декларации прав человека является первым универсальным заявлением в отношении права человека на участие в политической жизни в период после второй мировой войны⁵³. Генеральная Ассамблея ООН приняла и провозгласила Всеобщую декларацию «в качестве задачи, к выполнению которой должны стремиться все народы и все государства с тем,

⁵² Устав Организации Объединенных Наций от 26 июня 1945 г. // Международное право в документах / сост.: Н. Г. Блатова, Г.М. Мелков. – М., 2000.

⁵³ Автономов А.С. Непреходящая политико-правовая ценность международных избирательных стандартов. – М., 2005. – С. 10.

чтобы каждый человек и каждый орган общества, постоянно имея в виду настоящую декларацию, стремились путем просвещения и образования содействовать уважению этих прав и свобод и обеспечению, путем национальных и международных прогрессивных мероприятий, всеобщего и эффективного признания и осуществления их как среди народов государств – членов Организации, так и среди народов территорий, находящихся под их юрисдикцией».

Всеобщая декларация прав человека выступила наиболее авторитетным универсальным источником на международном уровне в отношении прав человека на участие в политической жизни⁵⁴.

Следует отметить, что методология, которой придерживалась ООН при провозглашении указанной Декларации, сыграла исключительно важную роль в развитии 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 взаимоувязаны с элементами функциональных характеристик выборов, основным из которых является свободный, справедливый, подлинный, регулярный характер выборов. Первоначально эти принципы и категории в международно-правовых документах не были достаточно полно раскрыты⁵⁵.

Попытка раскрыть указанные принципы была сделана в 1962 г., в Резолюции, принятой Подкомиссией ООН по предупреждению дискриминации и защите меньшинств. Согласно этой резолюции, принцип всеобщего избирательного права предусматривает, что каждый гражданин имеет право голосовать на любых общегосударственных выборах и любых референдумах и пле-

⁵⁴ Стаханова Е.Ю. Универсальные и региональные международные избирательные стандарты, их значение для реализации избирательных прав граждан Российской Федерации // Новеллизация избирательного законодательства и актуальные проблемы его применения. Материалы научно-практической конференции 12 октября 2006 г., Самара. – Самара: Самарский университет, 2006. – С. 148.

⁵⁵ Вешняков А.А. ООН и международные избирательные стандарты: некоторые аспекты становления и развития // Журнал российского права. – 2005. – № 10. – С. 4.

бисцитах, 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.

Гражданские и политические права, изложенные во Всеобщей декларации, были уточнены и конкретизированы в Международном пакте о гражданских и политических правах, принятом в 1966 г. и вступившем в силу в 1976 г.

Пакт закрепил право каждого гражданина, без какой-либо бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений, голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе

всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей⁵⁶.

К числу универсальных источников международных избирательных стандартов относятся также Конвенция о политических правах женщин от 20 декабря 1952 г.⁵⁷, Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин от 18 декабря 1979 г.⁵⁸, Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации от 25 декабря 1965 г.⁵⁹

В этих международных документах, разработанных в рамках ООН, уделяется внимание на недопустимость дискриминации по половому признаку при участии в выборах и любой расовой дискриминации, причем под расовой дискриминацией понимается «любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на признаках расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения, имеющие целью или следствием уничтожение или умаление признания, использования или осуществления на равных началах прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной или других областях общественной жизни» (ч. 1 ст. 1 указанной Конвенции). Государства взяли обязательство принимать специальные меры, направленные на ускорение установления фактического равенства между мужчинами и женщинами. В статьях 1 и 2 Конвенции о политических правах женщин сказано: «Женщинам принадлежит право голосовать на всех выборах на равных с мужчинами условиях, без какой-либо дискриминации. Женщины могут быть избираемы на равных с мужчинами условиях, без какой-либо дискриминации, во все установленные национальным законом учреждения, требующие публичных выборов».

⁵⁶ Международный пакт о гражданских и политических правах (Принят 16.12.1966 г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Международное публичное право. Сборник документов. Т. 1. – М.: БЕК, 1996. – С. 470-482.

⁵⁷ Конвенция о политических правах женщин (заключена в г. Нью-Йорке 20.12.1952 г.) // Социальная защита. – 1995. – № 11. – С. 165-169.

⁵⁸ Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (заключена 18.12.1979 г.) // Ведомости ВС СССР. – 1982. – № 25. – Ст. 464.

⁵⁹ Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (Принята 18.12.1979 г. Резолюцией 34/180 Генеральной Ассамблеи ООН) // Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов. – М.: Юридическая литература, 1990. – С. 341-355.

В ст. 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации отмечается, что «государства-участники обязуются запретить и ликвидировать расовую дискриминацию во всех ее формах и обеспечить равноправие каждого человека перед законом без различия расы, цвета кожи, национального или этнического происхождения, в особенности в отношении осуществления следующих прав: ... политических прав, в частности права участвовать в выборах – голосовать и выставлять свою кандидатуру – на основе всеобщего и равного избирательного права, права принимать участие в управлении страной»⁶⁰.

На современном этапе нормы, закрепляющие международные избирательные стандарты отражены в документах международных организаций.

Следует выделить две категории нормативных актов международных организаций, являющихся источниками международного права:

1) акты международных организаций, которые не являются обязательными сами по себе, но представляющие собой отражение международно-правовых норм обычного характера;

2) акты международных организаций, обязательность которых (во всяком случае для государств-участников организации либо той их части, которые выразили на то свое согласие) вытекает из учредительных актов соответствующих международных организаций⁶¹.

К актам международных организаций первого типа относятся, прежде всего, резолюции Генеральной Ассамблеи ООН.

В 1984 г., принимая резолюцию, посвященную всеобъемлющим санкциям против режима апартеида и поддержке освободительной борьбы в Южной Африке, Генеральная Ассамблея ООН заявила, что «только полное искоренение апартеида и создание нерасового демократического общества на ос-

⁶⁰ Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (Принята 21.12.1965 г. Резолюцией 2106 (XX) Генеральной Ассамблеи ООН) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXVI. – М., 1973. – С. 109-118.

⁶¹ Голубок С.А. Право на свободные выборы :правовые позиции Европейского Суда по правам человека и формирование международно-правовых стандартов Содружества Независимых Государств: Дисс. ... канд. юр. наук. – М., 2010. – С. 30.

нове правления большинства путем полного и свободного осуществления избирательного права всем взрослым населением в единой и нераздробленной Южной Африке может привести к справедливому и прочному урегулированию взрывоопасной ситуации в Южной Африке»⁶². Таким образом, представляющий международное сообщество государств орган поставил право на свободные выборы в один ряд с правом быть свободным от расовой дискриминации, обязанность государств обеспечивать которое, как ранее отмечал Международный суд ООН, является международно-правовым обязательством *erga omnes*, то есть все государства обладают правовым интересом по его защите⁶³.

Генеральная Ассамблея ООН также приняла ряд резолюций более общего характера, посвященных повышению эффективности принципа периодических и подлинных выборов; в частности, такая резолюция была принята в 1989 г. на волне перестройки в Советском Союзе и демократизации в других странах Восточной и Центральной Европы. В данной резолюции Генеральная Ассамблея подчеркнула «свою убежденность в том, что периодические и подлинные выборы являются необходимым и неотъемлемым элементом непрерывных усилий по защите прав и интересов населения и что, как показывает практический опыт, право каждого принимать участие в управлении своей страной является одним из факторов в эффективном использовании всеми широкого круга других прав человека и основных свобод»⁶⁴ и заявила, «что для определения воли народа требуется процесс выборов, обеспечивающий всем гражданам равную возможность стать кандидатами и излагать свои политические взгляды индивидуально и в сотрудничестве с другими»⁶⁵. Таким образом, были подчеркнуты взаимосвязь прав человека и демократии, а также как индивидуальный, так и коллективный аспекты избирательных прав.

⁶² Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 13 декабря 1984 года 39/72 «Политика апартеида, проводимая правительством Южной Африки» // www.garant.ru (дата обращения 11.04.2018 г.).

⁶³ Постановление Международного Суда ООН от 5 февраля 1970 г. по делу относительно Барселонской компании с ограниченной ответственностью в области тяги, света и силы («Бельгия против Испании») // Сборник актов Международного суда ООН. – 1970. – С. 32.

⁶⁴ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 15 декабря 1989 года 44/146 «Повышение эффективности принципа периодических и подлинных выборов» // www.garant.ru (дата обращения 11.04.2018 г.).

⁶⁵ Там же п. 3.

Вместе с тем, Генеральная Ассамблея отметила, что «не, существует единой политической системы или единого избирательного метода, которые в равной степени подходили бы всем странам и их народам»⁶⁶, констатируя, таким образом, плюрализм избирательных систем и необходимость учета национальной специфики в данной сфере. Сказанное, вместе с тем, не означает невозможность стандартизации: плюрализм избирательных систем не исключает единых подходов к обеспечению избирательных прав граждан.

Ряд резолюций, провозглашавших, «право на демократию» был принят межгосударственным органом ООН – существовавшей до 2006 г. Комиссией ООН по правам человека⁶⁷.

Помимо межгосударственных органов, таких как Генеральная Ассамблея и Комиссия по правам человека (теперь – Совет ООН по правам человека), в системе ООН существуют также экспертные органы (состоящие из индивидуальных экспертов, действующих в личном качестве), которые принимают акты общего характера, являющиеся зачастую отражением сформировавшихся в той или иной сфере международных обычно-правовых норм. Прежде всего, к таким органам относятся комитеты, созданные для мониторинга исполнения взятых на себя государствами обязательств в соответствии с договорами о правах человека, заключенными под эгидой ООН.

Документы универсального характера, посвященные выборам, принимаются не только в рамках ООН, но и некоторых других всемирных международных организаций. Одной из старейших международных организаций является Межпарламентский Союз. На 154 сессии Совета Межпарламентского Союза в Париже в 1994 г. единогласно (в сессии принимали участие представители 112 государств-членов данной организации) была принята Декларация о критериях свободных и справедливых выборов⁶⁸, а на 161 сессии Со-

⁶⁶ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 15 декабря 1989 года 44/146 «Повышение эффективности принципа периодических и подлинных выборов» // www.garant.ru (дата обращения 11.04.2018 г.).

⁶⁷ См.: Резолюция Комиссии ООН по правам человека 1999/57 от 27 апреля 1999 г. // www.garant.ru (дата обращения 11.04.2018 г.).

⁶⁸ См.: Международные избирательные стандарты. Сборник документов. – М., 2004. – С. 813-816.

вета в 1997 г. без голосования была одобрена Всеобщая декларация о демократии⁶⁹, в п. 12 которой говорится: «Ключевым элементом в осуществлении демократии является проведение свободных и честных выборов через регулярные интервалы времени, которые обеспечивали бы возможность выражения воли народа»⁷⁰.

Международные избирательные стандарты получили своё нормативное закрепление также в региональных международных договорах о правах человека общего характера. Более подробному анализу ст. 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, а также толкованию данного положения Европейским судом, посвящена вторая глава настоящего исследования.

Европейские избирательные стандарты изложены в документах, принятых Совещанием по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) на Конференции по человеческому измерению, проходившей в три этапа: в Париже в 1989 г., Копенгагене в 1990 г. и в Москве в 1991 г. Например, в п. 7 Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ⁷¹ в развитие всеобщих универсальных избирательных стандартов указано, что разумная периодичность проведения свободных выборов должна устанавливаться законом; подсчет голосов должен быть честным и официальные результаты опубликованы; закон и государственная политика должны обеспечивать проведение выборов в атмосфере свободы и честности, беспрепятственного доступа к средствам массовой информации всех политических группировок и отдельных лиц, участвующих в избирательном процессе; должны создаваться надлежащие условия для деятельности политических партий и равенства их перед законом и органами власти; кандидаты, получившие необходимое количество голосов, определенное законом, должны надлежащим образом вступать в должность и оставаться на ней до истечения

⁶⁹ См.: Международные избирательные стандарты. Сборник документов. – М., 2004. – С. 816-820.

⁷⁰ Указ. соч. – С. 816-820.

⁷¹ Указ. соч. – С. 335-348.

срока своих полномочий или до их прекращения иным образом, который регулируется законом.

Органы Совета Европы приняли также ряд документов, имеющих непосредственное отношение к организации и проведению выборов. Так, Парламентская Ассамблея Совета Европы приняла резолюции «О кодексе надлежащей практики в избирательных вопросах (№ 1264, 2001 г.), «Об ограничениях на деятельность политических партий в государствах–членах Совета Европы (№ 1308, 2002 г.), «О своде рекомендуемых норм при проведении выборов (№№ 1320 и 1595, 2003 г.). Комитет Министров также неоднократно принимал документы, касающиеся организации и проведения выборов: Резолюция (62) «Государствам-членам относительно избирательных, гражданских и социальных прав заключенных» (1962 г.), Рекомендация R(99) «15 государствам-членам относительно мер, связанных с освещением средствами массовой информации избирательных кампаний» (1999 г.), Рекомендация 4(2003) «Государствам-членам об общих правилах против коррупции при финансировании политических партий и избирательных кампаний» (2003 г.).

В других регионах составители «биллей о правах» также не обошли своим вниманием электоральную сферу. Право голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, осуществляемых посредством общего, единого, тайного голосования, гарантирующего свободное волеизъявление избирателей, закреплено в Американской конвенции о правах человека⁷², принятой и действующей в рамках Организации Американских Государств, - «пакте Сан-Хосе». Аналогичная формулировка содержится в Конвенции Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека.

⁷² Американская конвенция о правах человека (Заключена в г. Сан-Хосе 22 ноября 1969 года) // Международные акты о правах человека. Сборник документов. – М.: Норма-ИНФРА-М, 1998. – С. 720-736.

Африканская хартия права человека и народов более осторожно говорит о праве каждого гражданина участвовать в управлении делами своего государства, в том числе через своих свободно избранных представителей⁷³.

Начало XXI в. как понятие «право на демократию» прочно закрепилось в международно-правовом лексиконе – ознаменовалось принятием региональных международных договоров, специально посвященных вопросам формулирования международных избирательных стандартов.

В 2002 г. был принят первый в истории специальный международный договор, целиком посвященный нормативному регулированию международных избирательных стандартов, - Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках СНГ.

Конвенция представляет собой попытку кодификации и систематизации международных правовых норм в области организации избирательного процесса. В Конвенции закреплены демократические, периодические, обязательные, свободные, подлинные, справедливые, конкурентные, открытые и гласные выборы, проводимые на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, обеспечение судебной защиты избирательных прав и свобод всех участников выборов, осуществление общественного и международного наблюдения за выборами, гарантии их реализации. В документе впервые даны определения вышеназванных избирательных стандартов, механизмы их реализации. Конвенция содержит ряд положений, обеспечивающих эффективную реализацию принципа открытости и гласности выборов, деятельности избирательных органов на всех стадиях избирательного процесса с целью повышения уровня доверия участников выборов к итогам голосования и результатам выборов, избранным кандидатам.

Впервые в международно-правовом документе конкретизирован правовой статус международных наблюдателей, определены основные их полномочия, гарантии, содействующие выполнению ими своих функций с целью

⁷³ Африканская хартия прав человека и народов (26 июня 1981 г., Найроби) // Международные акты о правах человека. Сборник документов. – М.: Норма-ИНФРА-М, 1998. – С. 737-747.

объективного наблюдения за выборами и оценки соответствия национально-го избирательного законодательства, практики проведения выборов, обеспечения избирательных прав и свобод участников избирательного процесса международным обязательствам государства по проведению демократических выборов⁷⁴.

Конвенцией предусматривается создание специального органа – Межгосударственного государственного совета, в полномочия которого входит содействие по подготовке и проведению наблюдения за выборами.

Следуя этому тренду, в рамках Африканского Союзов 2007 г. была принята Африканская хартия демократии, выборов и управления⁷⁵. Данный международный договор, в частности, предусматривает обязанности государств-участников по созданию и укреплению независимых и беспристрастных национальных избирательных органов (таких как избирательные комиссии), а также органов по разрешению избирательных «споров (таких как специализированные суды), обеспечению честного и равного доступа конкурирующих участников избирательного процесса к государственным средствам массовой информации в ходе избирательной кампании, формулированию обязательного кодекса поведения политических партий, правительства и иных участников Сборов в период избирательной кампании, формулированию обязательного кодекса поведения политических партий, правительства и иных участников выборов в период избирательной кампании, включающего в себя обязательство этих участников принять результаты выборов или оспаривать их исключительно с помощью предусмотренных законом средств.

Вместе с тем, данная Хартия не вступила в силу, так как для этого требуется ее ратификация по меньшей мере 15 государств-членов Африканского

⁷⁴ Автономов А.С. Непреходящая политико-правовая ценность международных избирательных стандартов. – М., 2005. – С. 13.

⁷⁵ Принята восьмой регулярной сессией Ассамблеи Африканского Союза (Аддис-Абеба, 30 января 2007 г.) // www.garant.ru (дата обращения 11.04.2018 г.).

союза. К январю 2011 г. лишь три государства ратифицировали Хартию, а 30 государств подписали с намерением ратифицировать⁷⁶.

В региональном аспекте также следует отметить несколько актов международных организаций. Так, Организацией американских государств (ОАГ) в сентябре 2001 г. принята Межамериканская демократическая хартия⁷⁷. Как отмечено в ее преамбуле, одной из целей, ОАГ являются продвижение и консолидация представительной демократии, а «демократия в наших странах в различных аспектах общественной жизни вносит свой вклад в консолидацию демократических ценностей, свободу и солидарность в [западном] полушарии».

Наибольший интерес среди международных судебных органов представляет Европейский суд по правам человека. Вопрос о правовой природе и статусе решений Европейского Суда является дискуссионным. Учитывая, что подавляющее большинство решений Европейского суда по правам человека вынесено по конкретным делам, сами по себе они имеют обязательную силу только в отношении сторон спора. Вместе с тем, только Суд обладает исключительным правом давать толкование Конвенции о защите прав человека и основных свобод (ст. 32 ЕКПЧ). Правовая позиция относительно право на свободные выборы будет рассмотрена далее.

⁷⁶ http://www.un.org/ru/globalissues/democracy/civil_society.shtml

⁷⁷ Единогласно принята 11 сентября 2001 г. Генеральной Ассамблеей Организации американских государств в Лиме (Перу) // www.garant.ru (дата обращения 11.04.2018 г.).

ГЛАВА 2. МЕЖДУНАРОДНАЯ СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА О СВОБОДНЫХ ВЫБОРОВ

2.1. Толкование норм о праве на свободные выборы

Важнейшим источником международных избирательных стандартов на евразийском пространстве являются правовые позиции Европейского Суда по правам человека, которые, как отмечалось выше, содержит общеобязательное толкование положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней – международного договора, обязательного для всех государств-участников Совета Европы, то есть всех европейских стран, кроме Беларуси.

Статья 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод предусматривает обязательство государств-участников Совета Европы проводить с разумной периодичностью свободные выборы путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа при выборе органов законодательной власти.

Научное и судебное толкование этой нормы выделяет четыре элемента: проведение выборов; разумная периодичность; выборы в органы законодательной власти; право голоса.

Далее охарактеризуем более подробно выделенные элементы.

Итак, проведение выборов. Выборы – это право, которое составляет основу любого демократического общества. Государство обязано проводить их с разумной периодичностью. Судебная практика Европейского Суда по правам человека уточняет, что не может быть свободного волеизъявления народа при выборе органов законодательной власти без соперничества множества политических партий, представляющих основные направления общественного мнения.

Детальное изучение этого положения Конвенции и практики Европейского Суда показало, что выбор способа голосования относится к исключительной компетенции государства. Указанный элемент нормы не производит

выбора относительно различных избирательных систем, в частности, между пропорциональной системой и мажоритарной системой (п. 54)⁷⁸.

Вместе с тем, исходя из требования Суда об обеспечении широкого представительства интересов при проведении выборов, различные избирательные системы должны отражать общественное мнение выборщиков, чтобы благоприятствовать образованию последовательной политической воли. Указанное положение, как считает Суд, определяет ст. 10 Конвенции, которая гласит, что «Условия, которые обеспечивают свободное волеизъявление народа при выборе органов законодательной власти, включают, кроме свободы выражения мнения, принцип равенства в обращении со всеми гражданами при осуществлении ими права голоса и права выдвигать себя на выборах».

Статья 3 Протокола №1, предписывает обязанность государства проводить свободные выборы с разумной периодичностью. В правовых системах государств-участников Конвенции избирательное право и правила периодичности проведения выборов обусловлены собственным законодательством. Оно, как показывает практика Суда, не противоречит ст. 3 Протокола № 1.

Из содержания ст. 3 Протокола № 1 следует, что ее положения распространяются только на выборы в органы законодательной власти. Показательным по этому вопросу явилось решение Европейского Суда по делу Матье-Мозн и Клерфейт против Бельгии. Европейский Суд разъяснил, что выборы одной из палат парламента не обязательно подразумевает только парламент страны и в этом случае должен быть истолкован, исходя из конституционного устройства конкретного государства⁷⁹. Орган, который принимает законопроекты, является «законодательным», считает Европейский Суд.

В государствах с федеративным устройством высшие законодательные органы, составляющие федерацию, также должны рассматриваться в каче-

⁷⁸ Eur. Court H.R. Mathieu-Mohin and Clerfayty. Belgium, Judgment of 2 March 1987. Series A. № 113. Para. 47 / Перевод на русский язык // Европейский Суд по правам человека. Избранные решения. – М., 2000. Т. 1. – С. 532-540.

⁷⁹ Европейский Суд по правам человека. Избранные решения, Т. 1. – М.: Норма, 2001. – С. 534-535.

стве «законодательной власти», так как их законодательные полномочия исходят напрямую из федеральных конституций.

Показательным делом при определении понятия «законодательного органа» послужило дело по иску гражданина Виктора Черепкова против Российской Федерации. Европейский Суд жалобу Черепкова оставил без удовлетворения, определив: ... «к органам законодательной власти относятся только те органы, которые правомочны принимать законы. Органы, в чьей компетенции находятся полномочия по изданию распоряжений, постановлений и т.п. – это органы местного самоуправления к законодательным органам не относятся»⁸⁰.

Осторожно и с не вполне привычной для себя оглядкой на национальное законодательство Суд подошел к решению вопроса о том, следует ли распространять гарантии ст. 3 Протокола на президентские выборы, по крайней мере в тех странах, где президент, являясь всенародно избираемым главой государства, обладает значительными полномочиями в законодательной сфере, в том числе обладает правом законотворческой инициативы, подписания и обнародования принятых парламентом законов, а также правом вето.

Так, по делу против Азербайджана, форма правления которого напоминает российскую, Суд отметил, что Президент республики «не вправе напрямую вмешиваться в законотворческую деятельность, то есть он не обладает прямым полномочием по принятию законов, имеющих высшую юридическую силу, которое принадлежит парламенту», а конституция Азербайджана провозглашает принцип разделения властей⁸¹.

Аналогичный вывод был сделан несколько месяцев спустя палатой другой секции Суда по делу против Македонии, однако Суд счел нужным отметить, что он «не исключает возможности применения ст. 3 Протокола к президентским выборам <...> Если будет установлено, что глава государства вправе инициировать и принимать законы, либо обладает широкими полно-

⁸⁰ Eur. Court H.R. *Cherepkov v. Russia*, Decision of 25 January 2000 / Перевод на русский язык // Журнал российского права. – 2000. – № 11. – С. 97-101.

⁸¹ Решение Суда от 27 мая 2004 г. по делу № 35584/02 «Гулиев против Азербайджана» // www.garant.ru (дата обращения 11.04.2018 г.).

мочиями по контролю за прохождением законопроектов или правом распустить основные законодательные органы, тогда его вполне можно считать «законодательной властью» по смыслу ст. 3 Протокола».

Право голоса – содержание этого элемента составляют субъективные права: право голоса; право выдвигать свою кандидатуру на выборах.

Право на свободные выборы, согласно сложившейся практике ЕСПЧ, включает в себя как активные, так и пассивные избирательные права, либо, в терминологии ЕСПЧ, «право голосовать» и «право баллотироваться на выборах»⁸² соответственно.

Вместе с тем, каким бы это право не было важным, оно не является абсолютным. Сама статья 3 Протокола № 1 не излагает точных выражений и определений, подразумеваемых ограничений. Конвенция предоставляет государству окружать это право условиями, которым ст. 3 не препятствует. Однако в каждом конкретном случае Суд должен удостовериться в том, что условия ограничения не противодействуют «свободному волеизъявлению народа при выборах в органы законодательной власти» (п. 63)⁸³.

То есть, в каждом конкретном случае Суд будет проверять обоснованность ограничения права исходя из того, что лишение не посягает на право по существу и соразмерно наказанию. Показательным для понимания этого вопроса и практического использования для анализа законодательства РФ служат судебные решения по жалобам против Великобритании (2005 год), Австрии, Венгрии (2010год), которые подробно рассмотрены в Главе 2, § 2.

В качестве особенности, как отмечает ЕСПЧ, государство-участник Конвенции может установить более жесткие требования применительно к праву баллотироваться в законодательный орган, чем с правом голосовать на выборах в этот орган.

⁸² Eur. Court H.R. Mathieu-Mohin and Clerfaytv. Belgium, Judgment of 2 March 1987. Series A. № 113. Para. 47 / Перевод на русский язык // Европейский Суд по правам человека. Избранные решения. – М., 2000. Т. 1. – С. 532-540.

⁸³ Eur. Court H.R. Matthews v. the United Kingdom, Judgment of 18 February 1999. Para. 39.

Государства пользуются широкой свободой усмотрения, чтобы установить в своем конституционном порядке правила, относящиеся к статусу парламентариев, критерии их «неизбираемости», которые варьируются в зависимости от исторических и политических факторов, свойственных каждому Государству.

Одним из основных является – ограничение права выдвигать свою кандидатуру на выборах, связанные с занятием определенной должности. Ее необходимо рассматривать в контексте тех целей, которые преследовал законодатель. Например, – политическая беспристрастность. Подобные ограничения являются законными с точки зрения статьи 3 Протокола №1 и не могут трактоваться как затрагивающие сущность данного права, поскольку они действуют до тех пор, пока лицо занимает определенную должность.

Суд подчеркнул, что любое лицо может свободно уйти со своего поста, если захочет выдвинуть свою кандидатуру на выборах (п. 75)⁸⁴.

Государства обладают широкими пределами усмотрения в данной сфере, однако только Европейский Суд как последняя инстанция может определить, соблюдены ли требования Протокола № 1 к Конвенции. Главным критерием является условие, что национальный закон, не должен ограничивать права граждан до такой степени, чтобы сама сущность этих прав, не стала неэффективной, а также в том, что власти преследуют правомерные цели и используемые ими средства являются соразмерными (п.39).

Помимо указанных элементов в некоторых странах участие выборщиков на выборах является не только правом, но и обязанностью.

Законодатель установил, что граждане, проживающие на территории страны, обязаны принять участие в голосовании⁸⁵. За неучастие в выборах ответственность государством не установлена, поэтому, это не является предметом Конвенции 1950 г.

⁸⁴ Eur. Court H.R. Ahmed and Others v. the United Kingdom, Judgment of 2 September 1998. Para. 75.

⁸⁵ Донна Гомьен, Дэвид Харрис, Лео Зваак. Европейская Конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: право и практика. – М., изд-во Московского независимого института международного права, 1998. – С. 435.

Субъективные избирательные права лишь «подразумеваются» в тексте ст. 3 Протокола, «подразумеваемыми» являются и ограничения этих прав. В связи с этим перед Европейским Судом встала задача выработать общие подходы к определению оснований и критериев таких ограничений.

Концепция «подразумеваемых ограничений», то есть ограничений, вытекающих из самой природы того или иного права, не является совершенно новой для Суда и нашла применение в его практике по другим статьям Европейской Конвенции. Так, отмечая возможность наличия подразумеваемых ограничений, заложенных в саму природу права на доступ к правосудию, Европейский Суд отмечал, что таковые «не должны ограничивать или сокращать остающийся в распоряжении индивида доступ таким образом либо до такой степени, что само существо права оказывается ущемленным»⁸⁶. Исходя из также учитывая выработанный им подход к оценке соответствия Конвенции ограничений, налагаемых на права, предусмотренные ст.ст. 8-11 Конвенции, Европейский Суд в своем первом деле по ст. 3 Протокола отметил, что подразумеваемые ограничения не будут выходить за рамки дозволенных Конвенцией, если они «не ограничивают рассматриваемые права до такой степени, что ущемляют самую их суть и лишают их эффективности, если они налагаются для достижения легитимной цели и если используемые средства не являются непропорциональными»⁸⁷. Эти три условия и их интерпретацию в практике Суда следует рассмотреть последовательно.

Применительно к требованию о том, что подразумеваемые ограничения избирательных прав не должны ущемлять «самую их суть», положения избирательного законодательства и выборной практики, по мнению суда, «не должны быть такими, чтобы исключать определенных лиц либо группы лиц

⁸⁶ Постановление Европейского суда по правам человека от 28 мая 1985 г. по делу № 8225/78 «Ашингдейн против Великобритании» // www.garant.ru (дата обращения 11.04.2018 г.).

⁸⁷ Eur. Court H.R. Mathieu-Mohin and Clerfaytv. Belgium, Judgment of 2 March 1987. Series A. No. 113. Para. 47 / Перевод на русский язык // Европейский Суд по правам человека. Избранные решения. – М., 2000. Т. 1. – С. 532-540.

из участия в политической жизни страны, и в частности, в выборе органов законодательной власти»⁸⁸.

Следующий пример представляется достаточно иллюстрированным. Конституция Кипра 1960 г. и принятое в соответствии с ней законодательство предусматривали организацию избирательного процесса, в том числе при выборах депутатов Палаты представителей, исходя из разделения всех избирателей на две населяющие остров общины – греческую и турецкую. В частности, предполагалось формирование двух отдельных списков избирателей – в зависимости от принадлежности избирателя к одной из двух общин (ст. 63 Конституции). Вместе с тем после оккупации северной части Кипра реализация этих положений на практике на той части острова, которая осталась под контролем законных властей республики, оказалась невозможной, что фактически отстранило оставшихся жить на этой территории членов турецкой общины от участия в парламентских выборах. Такая ситуация позволила Суду сделать вывод, о том, что «заявитель как член турецко-кипрской общины, живущий в контролируемой правительством зоне Кипра, был полностью лишен какой-либо возможности выразить свое мнение при выборе членов палаты представителей страны, гражданином которой он является и в которой всегда жил», и следовательно, о нарушении его права на свободные выборы, гарантируемого ст. Протокола. В схожей ситуации оказалась заявительница по упоминавшемуся ранее делу «Мэттьюс против Великобритании» - жительница Гибралтара, которая в результате существовавшего в рамках Европейского сообщества правового регулирования оказалась «полностью лишена всякой возможности выразить свое мнение при выборах членов Европейского парламента»⁸⁹.

Вместе с тем, Европейский Суд не признал ущемляющим самую суть пассивного избирательного права требование украинского законодательства об уплате избирательного залога кандидатом в депутаты Верховной Рады.

⁸⁸ Постановление Суда от 22 июня 2004 г. по делу № 69949/01 «Азиз против Кипра» // Сборник постановлений и решений. – 2004.

⁸⁹ Eur. Court H.R. Matthews v. the United Kingdom, Judgment of 18 February 1999. Para. 39.

Суд отметил, что «сумма, уплата которой требуется от заявителя, не может рассматриваться как чрезмерная или как устанавливающая непреодолимый административный либо финансовый барьер для полного решимости кандидата, желающего принять участие в избирательной гонке»⁹⁰.

Таким образом, положение ст. 3 Протокола не означает, что в любом случае гражданин не может быть лишен избирательных прав. Основным аргументом в пользу установления нарушения указанного положения во всех рассмотренных случаях являлось отсутствие внятного обоснования ограничения. Центральным в связи с этим является вопрос о том, какие именно соображения могут быть положены в основу ограничения избирательных прав.

В отличие от других конвенционных положений (например, ст.ст. 8-11 Конвенции), ст. 3 Протокола не содержит перечня целей, ради достижения которых допустимо ограничение права на свободные выборы. Признавая это, Европейский Суд сделал вывод о том, что перечень данных целей применительно к ст. 3 Протокола является «широким»⁹¹. Судом пока не предпринималось попыток привести исчерпывающий или хотя бы примерный список таких целей.

2.2. Практика Европейского Суда по правам человека по делам о нарушении избирательных прав

Судебная практика Европейского Суда по правам человека связанная с рассмотрением жалоб на нарушение положений ст. 3 Протокола № 1 Конвенции о защите прав человека и основных свобод показывает, что предметом индивидуальных жалоб становятся в основном ограничения в области избирательных прав. Данные ограничения связаны с лишением лиц, отбывающих наказание в местах лишения свободы, и имеющих психические заболевания права выбора.

⁹⁰ Постановление Суда от 28 марта 2006 г. по делу №3638/02 «Суховецкий против Украины» // www.garant.ru (дата обращения 11.04.2018 г.).

⁹¹ Там же.

В 2010 г. Европейский Суд по правам человека рассмотрел только три жалобы на решение высших судебных инстанций государств-членов Совета Европы, связанных с нарушением избирательных прав. Две из них были связаны с лишением права выбора.

Детальное изучение обстоятельств жалоб, мнение сторон и анализ решения свидетельствует о строгой приемлемости Европейским Судом, сложившейся судебной практики применения Конвенции о праве на свободные выборы. Во всех случаях Суд занимает принципиальную позицию и дает свою оценку, основанную не только на положении ст. 3 дополнительного Протокола № 1, но и учитывает идеи и положения преамбулы Конвенции, других статей этого документа, декларирующих право человека и его свободу на выражения мнения.

Сказанное выше можно исследовать на примере трех решений Европейского Суда.

В октябре 2005 г. ЕСПЧ было рассмотрено дело (№ 74.025/01) о нарушении ст. 3 Протокола № 1 ЕКПЧ, вызвавшее большой резонанс в Европе⁹².

Гражданин Великобритании, отбывающий пожизненное наказание за совершение тяжкого преступления, просил признать лишение его властями права участвовать в парламентских и местных выборах не законным.

Европейский Суд удовлетворил требования истца, согласившись с мнением его представителей. Решение высшего Британского Суда было признано не соответствующим положениям Конвенции. Более того, в пользу заявителя было взыскано 23 000 евро за причиненный моральный ущерб и расходы на ведение дела.

Европейский Суд в своем заключении дал детальную оценку решения, оценив все доводы и мнения сторон, которые можно взять за основу определения принципов оценки в обеспечении и защите избирательных прав и свобод граждан и классифицировать следующим образом:

⁹² Newsletter Menschenrechte // www.menschenrechte.ac.at www.garant.ru (дата обращения 11.04.2018 г.).

1. Лицо, находящееся в местах лишения свободы не может быть лишено прав и свобод, которые провозглашены ЕКПЧ;

2. Принудительная изоляция не влечет автоматического лишения права выбора, даже в том случае, если оно противоречит общественному мнению;

3. Каждое ограничение в праве требует специального правового заключения, даже если оно определено из соображений безопасности, основаниями для которых послужили конкретные обстоятельства.

4. Границы толерантности при определении границ действия права могут заканчиваться в отношении деяний, которые направлены на подрыв свобод, ради которых они учреждены. Это, как указал Суд, должно касаться тех, кто, находясь на государственных должностях, злоупотребляя служебным положением и используя свои полномочия, совершает такие действия, которые посягают на основу существования правового и демократического государства или лица, которые своими общественно опасными действиями угрожают ему.

Но и в этом случае, Суд считает, что должно проявляться явное и обдуманное разделение между, применяемыми санкциями, и каждым происшествием.

5. Лишение права на свободные выборы в период нахождения в местах лишения свободы не служит целям наказания, исправления и превентивности.

Почти аналогичное дело было вновь рассмотрено Европейским Судом в апреле 2010 г. против Австрии. Осужденный Фродл, отбывающий длительный срок наказания в виде лишения свободы, был не согласен с решением Конституционного Суда Республики, который оставил в силе предыдущие судебные решения, по которым он, в соответствии со ст. 22 Закона о Выборах был лишен на период отбывания наказания избирательного права⁹³.

Европейский Суд снова повторил свое мнение, которое выразил в решении о признании лишения Фродл права на выборы не соответствующим Конвенции. Подвергнув анализу его решение, можно основания и мотивы,

⁹³ Newsletter Menschenrechte // www.menschenrechte.ac.at www.garant.ru (дата обращения 11.04.2018 г.).

которыми он руководствовался, аналогичным образом классифицировать на пять признаков, указанных в этом параграфе.

Итак, Суд заключил, что лишение права на выборы на основе вступившего приговора, связанного с лишением свободы, обязано касаться тех лиц, чьи действия были направлены против порядка проведения демократических выборов, т.е. были задействованы сами или способствовали другим лицам в фальсификации или подлоге, нарушая порядок свободных выборов.

В мае этого же года ЕСПЧ (Палата - 2, Nr. 38.832/06 167) рассмотрел дело по жалобе гражданина Венгрии на нарушение ст. 3 Протокола № 1 ЕКПЧ, касающееся права на свободные выборы лицом, имеющим психическое заболевание (Кисс против Венгрии)⁹⁴.

И в этом случае Суд, признав решения Венгерских судебных инстанций не соответствующим Конвенции, не согласился с «теорией абсолютного лишения» избирательного права и запрета на голосование лицам, страдающим психическим заболеванием. Ограничение, как определил Европейский Суд, должно иметь строгий контроль. По его мнению, он обязан осуществляться в соответствии, с ратифицированной Венгрией соглашением ООН о правах людей, имеющих ограничения, рекомендаций Европейского Совета Европейского Союза, а также докладом под номером 190/2002 Венецианской комиссии о соблюдении избирательных прав душевнобольных лиц.

В Венгрии, согласно данным официальной статистике, 0,75% всего населения имеют заболевание, аналогичное болезни Кисс. Поэтому Европейский Суд считает, что это значительная часть граждан, которая не может быть полностью лишена права на волеизъявление при выборе. Кроме того, как отметил Суд, в национальном законодательстве Венгерской республики имеются нормы, которые способны регулировать процесс, определяющий, в каком порядке и как оценивать способности душевнобольных людей, за которыми можно оставить право избирать.

⁹⁴ Newsletter Menschenrechte // www.menschenrechte.ac.at www.garant.ru (дата обращения 11.04.2018 г.).

В Российской Федерации ограничение избирательных прав и свобод сформулировано в ч. 3 ст. 32 Конституции РФ⁹⁵ и в ст. 4 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

В соответствии с этими нормами, не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

С учетом вышесказанного, и обосновывая свое мнение на материалах предыдущих разделов, следует обратить внимание, что законодательством РФ лишены права на выборы все лица, без исключения, отбывающие по приговору суда наказание в виде лишения свободы. Указанное положение законодательных актов РФ явно не соответствует положению ст. 3 Протокола № 1 Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

В случае обращения гражданина России с иском против лишения избирательного права, в связи с нахождением в местах лишения свободы судам будет необходимо признать правомерность требований заявителя. При отказе в этом и обращении истца с жалобой в ЕСПЧ можно с большой уверенностью определить, что его требования будут Европейским Судом удовлетворены на основании пунктов, приведенной выше классификации.

Лишение (ограничение) права на выборы недееспособных лиц, определенное законодательством РФ, на наш взгляд, соответствует положениям Конвенции. Закон закрепил условие, которое исключает принцип обобщения. Недееспособным может быть, по мнению законодателя, признано лицо только по решению суда.

Одним из основополагающих факторов эффективной реализации решений Европейского Суда является всецелое их исполнение.

⁹⁵ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ и от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ) // Российская газета. – 1993, 25 декабря; 2009, 21 января.

В соответствии с документами Совета Европы исполнение решений ЕСПЧ должно включать в себя:

- выплату компенсации, назначенной ЕСПЧ (ст. 41 ЕКПЧ);
- принятие, в случае необходимости, индивидуальных мер для того, чтобы восстановить, насколько это возможно, положение пострадавшей стороны, как оно было до нарушения Конвенции;
- принятие, в случае необходимости, мер общего характера, с целью предотвратить новые аналогичные нарушения Конвенции⁹⁶.

При вынесении решения, ЕСПЧ рассматривает конкретную ситуацию, возникшую в связи с действиями или бездействием государства и его органов и должностных лиц, и оценивает эту ситуацию с точки зрения ее соответствия или не соответствия стандартам реализации и защиты прав и свобод, закрепленных в Конвенции. Признание некоей ситуации нарушением означает, что все аналогичные ей ситуации также должны рассматриваться в качестве нарушения конвенционных прав и свобод. Государство обязано обеспечить реализацию конвенционных прав и свобод на своей территории. Следовательно, оно не должно допускать возникновения ситуаций, аналогичных тем, что уже были признаны нарушением, и устранять уже возникшие ситуации такого рода. Таким образом, оценивая некую ситуацию в качестве нарушения, ЕСПЧ ставит перед государствами негативно сформулированную цель – достижение нового уровня защиты прав и свобод за счет устранения выявленного вида нарушений. На достижение этой цели и должны быть направлены меры общего характера.

Исполнение постановлений ЕСПЧ в части мер общего характера – это деятельность, нацеленная на повышение уровня защиты и реализации кон-

⁹⁶ Регламент Комитета Министров, регулирующий надзор за исполнением решений и условий мировых соглашений, 10 мая 2006 г., Правило 6(2) // http://www.defence33.ru/echr/reglament_km.htm www.garant.ru (дата обращения 11.04.2018 г.).

венционных прав и свобод путем устранения и профилактики нарушений, аналогичных тем, которые отметил ЕСПЧ в конкретном решении⁹⁷.

Меры общего характера требуются только в том случае, когда нарушение, зафиксированное в постановлении ЕСПЧ, не является единичным и случайным. В некоторых случаях текст постановления ЕСПЧ содержит информацию, на основании которой можно сделать вывод о том, является ли эта ситуация свидетельством существования других нарушений такого рода. Например, когда из описания ситуации видно, что нарушение права или свободы произошло из-за специфических положений национального законодательства или из-за пробелов в нем. Однако не во всех случаях из самого постановления ЕСПЧ можно сделать вывод о том, существует ли системные проблемы с реализацией того или иного права или свободы. Таким образом, государство должно самостоятельно проанализировать проблему, зафиксированную в постановлении ЕСПЧ, и оценить, есть ли необходимость в принятии мер общего характера.

Европейский суд при рассмотрении дел, не проводит общей оценки правовой системы страны и организации работы государственных институтов с точки зрения их способности обеспечить должный уровень реализации и защиты прав и свобод человека. Установление причин, приводящих к системным нарушениям – одна из задач государства в рамках исполнения постановлений ЕСПЧ.

Исполнение постановлений ЕСПЧ (в том числе реализация мер общего характера) подлежит контролю со стороны такого органа Совета Европы как Комитет Министров (ст. 46 Конвенции). Кроме того, сам Суд, а также Парламентская Ассамблея Совета Европы и Комиссар Совета Европы по правам человека, в пределах своей компетенции, рассматривают вопросы, связанные с исполнением и контролем за исполнением решений Суда.

⁹⁷ Султанов А. Р. Практика исполнения Постановлений ЕСПЧ, как обеспечение реального восстановления нарушенных конвенционных прав и свобод // Юрист. – 2010. – № 9.

В соответствии с параграфом 2 ст. 46 Конвенции Комитет Министров рассматривает:

- выплачена ли справедливая компенсация, назначенная Судом, в зависимости от обстоятельств, включающая пени, и, если требуется, принимать во внимание свободу выбора заинтересованным Государством способа, необходимого для выполнения постановления;

- приняты ли индивидуальные меры для гарантии того, что нарушение было приостановлено;

- были ли приняты меры для предотвращения новых нарушений, подобных тем, которые были выявлены, или для приостановления продолжения нарушений.

В соответствии с правилом 8 Правил применения параграфа 2 ст. 46 Конвенции о Правах Человека⁹⁸, после того, как заинтересованное Государство выполнило все необходимые меры для исполнения постановления, Комитет Министров должен принять резолюцию о том, что его функции по параграфу 2 ст. 46 Конвенции выполнены.

Можно выделить несколько функций, которые должны реализовать государственные органы и должностные лица конкретной страны в рамках исполнения решений Европейского суда по правам человека:

1) Органы конкретного государства должны оценить, насколько велика вероятность повторения ситуации, охарактеризованной в конкретном постановлении ЕСПЧ как нарушение прав и свобод, гарантированных Конвенцией, или же, насколько такие ситуации являются распространенными.

2) Органы государства должны определить, какого уровня реализации конкретного права или свободы необходимо достичь внутри страны, в частности - какие типы действий органов власти должны быть исключены из практики, какие, наоборот внедрены.

⁹⁸ Правила применения параграфа 2 статьи 46 Европейской Конвенции о Правах Человека (приняты Комитетом министров Совета Европы 10 января 2001 г. на 736-ом заседании Заместителей Министров) // Документ опубликован не был; www.echr.ru/documents/doc/2562417/2562417.htm www.garant.ru (дата обращения 11.04.2018 г.).

3) Государственные органы должны определить, какие факторы и причины приводят к воспроизводству ситуаций, рассматриваемых ЕСПЧ как нарушение конвенционных прав и свобод, а также какие условия должны быть созданы, чтобы обеспечить новый стандарт реализации права или свободы.

4) Государственные органы должны разработать последовательность действий, выполнение которой должно привести к устранению причин нарушений и обеспечению нового стандарта реализации прав и свобод.

5) Исходя из спектра выявленных проблем и типов предлагаемых действий по их устранению, государство должно определить, какие именно структуры должны участвовать в реализации принятой последовательности действий, распределить ответственность и обязанности между ними.

6) Непосредственное выполнение спланированных мер в виде разработки и принятия нормативных актов, создания или упразднения институций и процедур, практика повседневных решений и пр.

7) Обмен информацией и согласование действий различных органов власти и должностных лиц разного уровня, вовлеченных в исполнение постановления ЕСПЧ в части мер общего характера. Этот обмен и согласование может происходить в любых формах, включая обучение должностных лиц.

8) Мониторинг исполнения одобренных мер общего характера и их влияния на реализацию того или иного права или свободы. Государственные органы обязаны проверять, все ли одобренные меры были приняты, реализуются ли одобренные решения на низовом уровне, а также оценивают, удалось ли достигнуть требуемого ЕСПЧ стандарта реализации и защиты того или иного права или свободы.

9) Коррекция мер общего характера. Этот шаг может требоваться, если изначально разработанные меры общего характера оказались не выполнимыми на практике или их выполнение не привело к достижению требуемого стандарта реализации права или свободы.

10) Государственным органам необходимо обмениваться информацией с Комитетом Министров и учитывают замечания и рекомендации, высказываемые этим органом⁹⁹.

Для реализации данных функций, как нам кажется, было бы целесообразно принять в Российской Федерации закон «Об исполнении решений Европейского суда по правам человека», где необходимо закрепить полномочия государственных органов в сфере исполнения решений ЕСПЧ.

В качестве альтернативы принятия отдельного закона об исполнении решений Европейского Суда по правам человека, по нашему мнению, стоит внести изменение в Федеральный закон «Об исполнительном производстве», предусмотрев процедуру исполнения решений Европейского Суда по правам человека.

⁹⁹ Шепелева О. Исполнение постановлений Европейского Суда по правам человека (ЕСПЧ) как деятельность государства // <http://www.publicverdict.org/topics/eurocourt/7739.html> www.garant.ru (дата обращения 11.04.2018 г.).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итоги выпускной квалификационной работы на тему «Международно-правовая стандартизация избирательных прав», представим ключевые выводы и предложения.

Международные избирательные стандарты – это международно-правовые нормы, устанавливающие рамочные ориентиры оснований, условий и порядка организации и проведения выборов с точки зрения обеспечения защищаемых международным правом избирательных прав (права на свободные выборы), конкретизируемых каждым государством в своем законодательстве с учетом особенностей его политико-правовой системы и иных отличий.

Отличительной чертой международных избирательных стандартов в современном мире является то, что в качестве их источников выступают не только международные договоры и международный обычай, но и акты международных межгосударственных организаций и конференций, решения международных судебных учреждений.

Выделяют следующие основные международные избирательные стандарты: свободные выборы; тайное голосование; всеобщее и равное избирательное право; недискриминационный характер избирательного процесса; справедливость избирательного процесса; уважение воли избирателей; периодичность выборов.

Складываются региональные подходы к пониманию международных избирательных стандартов, обладающие большей конкретностью, проработанностью, что обусловлено сравнительно облегченным процессом согласования воли государств в рамках одного региона. В Европе особую роль в формировании таких подходов играет деятельность региональных международных организаций, прежде всего Совета Европы. При рассмотрении конкретных дел Европейский Суд по правам человека в Страсбурге, толкуя и применяя положения Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней, формулирует определенные правовые

позиции, содействуя, в частности, формированию нормативного содержания соответствующих международных избирательных стандартов.

На современном этапе, в период проведения в Российской Федерации реформ в экономической и политической сферах, имеющих прямое воздействие на демократические институты, значительно возросла роль соблюдения прав и свобод человека. Нельзя не сказать, что в этой области в России, особенно при реализации права на выбор, существует большая неудовлетворенность. Все чаще и чаще граждане нашей страны, оппозиционные политические партии, отечественные и международные правозащитные организации, правительства стран Европейского Союза критикуют правительство РФ и федеральные законодательные органы за существенные проблемы в этой деятельности. Анализ причин несоблюдения прав и свобод имеет объективный и субъективный характер. К внешним обстоятельствам необходимо отнести небольшой срок действия провозглашенной демократии в России. Значительная часть законодательной базы претерпела положительные изменения, но исходя из государственной политической конъюнктуры, воли политических лидеров России до сегодняшнего дня она не отражает характер выборов присущий подлинной демократии.

К внутренним причинам следует отнести стремление отдельных государственных органов и желание должностных лиц исполнительной и законодательной власти иметь на местах управляемые нормотворческие органы.

Поэтому первоочередным государственным вниманием в свете дальнейших реформ должен стать институт реального обеспечения прав и свобод человека.

Европейский Суд, в этой связи, выступает, как гарант исполнения этого права для всех граждан Совета Европы, в состав которого входят 47 стран.

Опираясь на исторические условия принятия Европейской Конвенции, теории ее правовых положений, исследований многочисленных решений ЕСПЧ и касаясь законодательства в области защиты в РФ прав и свобод на выбор, следовало бы предложить следующее:

- изменить подход к ограничению избирательного права для граждан РФ, которое регулирует ст. 32 Конституции РФ;

- было бы целесообразно для обеспечения гарантий и защиты прав и свобод человека, обязать суды РФ разъяснять заинтересованным лицам порядок и сроки обжалования судебных решений, касающихся прав и свобод, указанных в Европейской Конвенции, обращая внимание на принцип их приемлемости.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ПРАВОВЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативные правовые акты Российской Федерации

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ и от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ) // Российская газета. – 1993, 25 декабря; 2009, 21 января.
2. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ // СЗ РФ. – 2002. – №24. – Ст. 2253.
3. О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней: Федеральный закон от 30.03.1998 № 54-ФЗ // СЗ РФ. – 1998 – № 14. – Ст. 1514.

Международные правовые акты

4. Устав Организации Объединенных Наций от 26 июня 1945 г. // Международное право в документах / сост.: Н. Г. Блатова, Г.М. Мелков. – М., 2000.
5. Американская конвенция о правах человека (Заключена в г. Сан-Хосе 22 ноября 1969 года) // Международные акты о правах человека. Сборник документов. – М.: Норма-ИНФРА-М, 1998. – С. 720-736.
6. Африканская хартия прав человека и народов (26 июня 1981 г., Найроби) // Международные акты о правах человека. Сборник документов. – М.: Норма-ИНФРА-М, 1998. – С. 737-747.
7. Венская конвенция о праве международных договоров (г. Вена 23 мая 1969 г.) // Международное публичное право. Сборник документов. Т. 1. – М.: БЕК, 1996. – С. 67-87.
8. Всеобщая декларация прав человека (Принята 10 декабря 1948 г. Генеральной Ассамблеей ООН) // Российская газета. – 1995, 5 апреля.

9. Европейская Хартия региональных языков или языков меньшинств (Страсбург, 5 ноября 1992 г.) // Документ опубликован не был; consultant.ru
10. Замечание общего порядка № 25 (57), принято Комитетом по правам человека на его 1510-м заседании (пятьдесят седьмая сессия) 12 июля 1996 г. // CCPR/C/21/Rev.1/Add.7 // www.garant.ru (дата обращения 11.04.2018 г.).
11. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 ноября 1950 г.) // СЗ РФ. – 2001. – № 2. – Ст. 163.
12. Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (Принята 18.12.1979 г. Резолюцией 34/180 Генеральной Ассамблеи ООН) // Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов. – М.: Юридическая литература, 1990. – С. 341-355.
13. Конвенция о политических правах женщин (Принята в г. Нью-Йорке 20.12.1952 г. Генеральной Ассамблеей ООН) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XVI. – М., 1957. – С. 290-294.
14. Конвенция о правах инвалидов (Принята в г. Нью-Йорке 13 декабря 2006 г. Резолюцией 61/106 на 76-ом пленарном заседании 61-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // Документ опубликован не был; www.garant.ru (дата обращения 11.04.2018 г.).
15. Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств (Заключена в г. Кишиневе 07.10.2002 г.) // Бюллетень международных договоров. – 2006. – № 2. – С. 18-34.
16. Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (Принята 21.12.1965 Резолюцией 2106 (XX) Генеральной Ассамблеи ООН) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXVI. – М., 1973. – С. 109-118.
17. Международный пакт о гражданских и политических правах (Принят 16.12.1966 г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Гене-

ральной Ассамблеи ООН) // Международное публичное право. Сборник документов. Т. 1. – М.: БЕК, 1996. – С. 470-482.

18. Правила применения параграфа 2 статьи 46 Европейской Конвенции о Правах Человека (приняты Комитетом министров Совета Европы 10 января 2001 г. на 736-ом заседании Заместителей Министров) // Документ опубликован не был; www.echr.ru/documents/doc/2562417/2562417.htm (дата обращения 11.04.2018 г.).

19. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 13 декабря 1984 г. 39/72 «Политика апартеида, проводимая правительством Южной Африки» // www.garant.ru (дата обращения 11.04.2018 г.).

20. Рекомендации общего характера «Женщины и общественная жизнь» // Доклад Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин о работе его семнадцатой сессии, A/52/38/Rev.1 // www.garant.ru (дата обращения 11.04.2018 г.).

21. Сообщение Комитета по правам человека от 20 марта 2009 г. по коммуникации №1553/2007 «Виктор Корнеенко и Александр Миленкевич против Беларуси» // CCPR/C/95/D/1553/2007(2009). п. 8.3-8.4.

22. Сообщение Комитета по правам человека от 14 июля 1993 г. по коммуникации № 314/1988 «Питер Чиико Бвалья против Замбии» // A/48/40. Vol. II. p. 52-56. п. 6.6.

23. Статут Международного Суда (Принят в г. Сан-Франциско 26.06.1945 г.) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XII. – М., 1956. – С. 47-63.

Судебная практика

24. Определение Конституционного Суда РФ от 19 апреля 2000 г. № 88-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Алексеевой Елены Леонидовны на нарушение ее конституционных прав статьей 324 Гражданского процессуального кодекса РСФСР» // www.garant.ru (дата обращения 11.04.2018 г.).

25. Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Т.Г. Морщаковой по делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации» // Российская газета. – 1997, 14 января.
26. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2003. – № 12.
27. Постановление Большой палаты Европейского Суда по правам человека от 11 июля 2006 г. по делу №54810/00 «Джаллох против Германии» // <http://www.echr.coe.int> (дата обращения 11.04.2018 г.).
28. Постановление Международного Суда ООН от 5 февраля 1970 г. по делу относительно Барселонской компании с ограниченной ответственностью в области тяги, света и силы («Бельгия против Испании») // Сборник актов Международного суда ООН. – 1970. – С. 32.
29. Постановление Европейского суда по правам человека от 22 июня 2004 г. по делу № 69949/01 «Азиз против Кипра» // Сборник постановлений и решений. 2004-V.
30. Постановление Европейского суда по правам человека от 28 марта 2006 г. по делу №3638/02 «Суховецкий против Украины» // www.garant.ru (дата обращения 11.04.2018 г.).
31. Решение Европейского суда по правам человека от 27 мая 2004 г. по делу № 35584/02 «Гулиев против Азербайджана» // www.garant.ru (дата обращения 11.04.2018 г.).
32. Eur. Court H.R. Ahmed and Others v. the United Kingdom, Judgment of 2 September 1998. Para. 75.
33. Eur. Court H.R. Cherepkov v. Russia, Decision of 25 January 2000 / Перевод на русский язык // Журнал российского права. – 2000. – № 11. – С. 97-101.

34. Eur. Court H.R. Mathieu-Mohin and Clerfaytv. Belgium, Judgment of 2 March 1987. Series A. No. 113. Para. 4 / Перевод на русский язык // Европейский Суд по правам человека. Избранные решения. – М., 2000. Т. 1. – С. 532-540.

35. Eur. Court H.R. Matthews v. the United Kingdom, Judgment of 18 February 1999. Para. 39.

Монографическая, периодическая, учебная литература:

36. Автономов А.С. Непреходящая политико-правовая ценность международных избирательных стандартов. – М., 2005.

37. Арутюнян А.Ш. Инкорпорация Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод в национальное право постсоветских стран: проблемы и перспективы // «Конституционное Правосудие» Вестник Конференции органов конституционного контроля стран молодой демократии. – 2001. – №11.

38. Бахин С.В. Всеобщая Декларация 1948 года: от каталога прав человека к унификации правового статуса личности // Правоведение. – 1998. – № 4.

39. Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Конституционная ценность избирательных прав граждан России. – М.: Формула права, 2005.

40. Борисов И.Б., Малеев Ю.Н. Основные права и обязанности государств в избирательном процессе // Московский журнал международного права. – 2002. – № 1.

41. Вешняков А.Л. Избирательные стандарты в международном праве и их реализация в законодательстве Российской Федерации (монографическое исследование.). – М., 1997.

42. Вешняков А.А. ООН и международные избирательные стандарты: некоторые аспекты становления и развития // Журнал российского права. – 2005. – № 10.

43. Глашев А.А. Европейский Суд по правам человека: порядок подачи и рассмотрения жалоб // Законодательство. – 2000. – № 6.

44. Голубок С.А. Международно-правовые стандарты права на судебную защиту // Правоведение. – 2007. – № 1.
45. Голубок С.А., Тедердинко А.П. Отмена результатов избирательного процесса // ЭЖ Юрист. – 2006. – № 27.
46. Гомиен Д. Путеводитель по Европейской конвенции о защите прав человека. – Страсбург, 1994.
47. Горшкова С.А. Стандарты Совета Европы по правам человека и российское законодательство. Монография. – М., 2001.
48. Джейнис М., Кэй Р. Бредли Э. Европейское право в области прав человека. – М., 1997.
49. Европейский Суд по правам человека. Избранные решения, Т. 1. – М., Норма, 2001.
50. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / отв. ред. А.А. Вешняков. – М.: Норма, 2003.
51. Карташкин В.А. Как подать жалобу в Европейский Суд по правам человека. – М., 2000.
52. Карташкин В.А. Права человека в международном и внутригосударственном праве. – М., 1995.
53. Комментарий к Конвенции о защите прав человека и основных свобод и практике её применения / под общ. ред. В.А. Туманова и Л.М. Энтина. – М.: НОРМА, 2002.
54. Красинский В.В. О правовых позициях Европейского суда по правам человека и Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам ограничения избирательных прав в связи с наличием судимости // Современное право. – 2014. – № 2.
55. Лукьянцев Г.Е. Европейские стандарты в области прав человека: Теория и практика функционирования Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. – М., 2000.
56. Любарев А.Е. Проблемы систематизации международных избирательных стандартов // Московский журнал международного права. – 2009. – № 3.

57. Международная защита прав человека / Под общ. ред. К.А. Москаленко. – М., 2001.
58. Международные избирательные стандарты. Сборник документов. – М., 2004
59. Мюллерсон Р.А. Права человека: идеи, нормы, реальность. – М.: Юридическая литература, 1991.
60. Новак М. Международный пакт о гражданских и политических правах / Под ред. Р. Хански, М. Сукси // Введение в вопросы международной защиты прав человека. – М., 1997.
61. Проект Европейской Конвенции о стандартах выборов, избирательных прав и свобод: Сборник материалов и документов / отв. ред. А.А. Вешняков, науч. ред. В.И. Лысенко. – М., 2006.
62. Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов: Материалы международной конференции / под ред. А.В. Иванченко и А.Е. Лобарева. – М., 2006.
63. Свод рекомендуемых норм при проведении выборов: Международные избирательные стандарты: Сборник документов / отв. ред. А.А. Вешняков, науч. ред. В.И. Лысенко. – М., 2004.
64. Стаханова Е.Ю. Универсальные и региональные международные избирательные стандарты, их значение для реализации избирательных прав граждан Российской Федерации // Новеллизация избирательного законодательства и актуальные проблемы его применения. Материалы научно-практической конференции 12 октября 2006 г., Самара. – Самара: Самарский университет, 2006.
65. Страшун Б.А. Международные стандарты выборов и избирательное право России // Выборы. Законодательство и технологии. – 2000. – № 11.
66. Султанов А. Р. Практика исполнения Постановлений ЕСПЧ, как обеспечение реального восстановления нарушенных конвенционных прав и свобод // Юрист. – 2010. – № 9.

67. Худолей Д.М. Международные источники избирательного права и процесса // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2014. – № 2. – С. 43-49.
68. Шевченко С.И. Международные избирательные стандарты и ответственность за их нарушение // Российское право и интернет. – 2004. – № 4.
69. Arnold R. European Constitutional Law: Some Reflections on a Concept that Emerged in the Second Half of the Twentieth Century // Tulane European and Civil Law Forum. – 1999. – Vol. 14. – P. 49-64.
70. Frowein J. Die Herausbildung Europäischer Verfassungsprinzipien // Festschrift Werner Mainofer. – 1998. – P. 149.
71. Clements Luke, Mole Nuala, Simmons Alan. European Human Rights: Taking a Case under the Convention. – London, 1999.

Диссертации и авторефераты диссертаций

72. Голубок С.А. Право на свободные выборы :правовые позиции Европейского Суда по правам человека и формирование международно-правовых стандартов Содружества Независимых Государств: дисс. ... канд. юр. Наук. – М., 2010.
73. Кучеренко П.А. Реализация международных избирательных стандартов в правовой системе Российской Федерации: дисс. ... канд. юр. наук. – М., 2007.
74. Хасанов У.Ф. реализация международных избирательных стандартов в законодательстве субъекта Российской Федерации. Автореферат. дисс... канд. юр. наук. – Челябинск, 2004.

Интернет-ресурсы

75. Зорькин В.Д. Конституционный Суд России в европейском правовом поле // Статья подготовлена на основе выступления на церемонии открытия нового судебного года в Европейском Суде по правам человека. Страсбург, 21 января 2005 г. // <http://www.demos->

center.ru/projects/6B3771E/71A1FC6/71A2046/1144250283 (дата обращения 11.04.2018 г.).

76. Регламент Комитета Министров, регулирующий надзор за исполнением решений и условий мировых соглашений, 10 мая 2006 г., Правило 6(2) // http://www.defence33.ru/echr/reglament_km.htm (дата обращения 11.04.2018 г.).

77. Существующие обязательства по проведению демократических выборов в государствах – участниках ОБСЕ. Варшава: ОБСЕ/БДИПЧ 2004 // <http://www.pavroz.ru/dov/obseobezat.pdf> (дата обращения 11.04.2018 г.).

78. Шепелева О. Исполнение постановлений Европейского Суда по правам человека (ЕСПЧ) как деятельность государства // <http://www.publicverdict.org/topics/eurocourt/7739.html> (дата обращения 11.04.2018 г.).

79. Newsletter Menschenrechte // www.menschenrechte.ac.at (дата обращения 11.04.2018 г.).

80. http://www.un.org/ru/globalissues/democracy/civil_society.shtml (дата обращения 11.04.2018 г.).