

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ИСТОЧНИКИ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА

Д.М. Худолей

Кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и финансового права
Пермский государственный национальный исследовательский университет
614990, г. Пермь, ул. Букирева, 15
E-mail: dmitry-hudoley@yandex.ru

*Аннотация: **Введение:** в статье анализируются международные источники избирательного права и процесса. **Цель:** автор сравнивает систему международных источников с внутринациональной для определения статуса международного избирательного права. **Методы:** использованы общенаучные (диалектика, анализ и синтез, абстрагирование и конкретизация) и частнонаучные методы исследования (формально-юридический, сравнительно-правовой, технико-юридический). В ходе научного поиска особое внимание уделялось сравнительному, системному методам исследования. **Результаты:** определен круг основных источников (международные конвенции, прецеденты, положения Всеобщей декларации прав человека), а также ряд дополнительных (обычаи, доктрина, акты международных организаций). Дополнительные источники являются производными от основных. Международные источники избирательного права имеют различную юридическую силу. Так, акты международных организаций являются рекомендательными, но при рассмотрении дел ЕСПЧ они обычно признаются источниками права, что характерно для всех актов *soft law*. Основные источники имеют обязательную силу. Международные договоры и конвенции можно подразделять по их территории действия (универсальные, региональные и локальные), по их отраслевой принадлежности (общие и специальные). В этом отношении структура международных источников ничем не отличается от структуры внутринациональных источников избирательного права. **Выводы:** столь обширный круг международных источников избирательного права, на взгляд автора, свидетельствует о том, что в международном публичном праве сложилась такая подотрасль, как международное избирательное право. Международное избирательное право, в свою очередь, является подразделом международного гуманитарного права, так как содержит нормы, предусматривающие содержание и порядок реализации избирательных прав граждан – одних из наиболее главных политических прав.*

Ключевые слова: избирательное право; принципы избирательного права; избирательные права граждан; международные стандарты избирательных прав; международные источники права; международные избирательное право

Введение

В современной юридической литературе многими авторами используются термины «международный источник избирательного права» и «международные стандарты избирательного права». Под между-

народными стандартами избирательного права традиционно понимаются принципы и нормы избирательного права, содержащиеся в источниках международного публичного права. Следовательно, следует согласиться с теми авторами, которые утверждают, что международные источники избирательного права – правовая форма, в которую

облекаются международные избирательные стандарты [10, с. 12].

Классификация международных источников избирательного права и процесса

Анализ международных источников избирательного права и процесса следует начать с рассмотрения классификации самих источников международного публично-го права. Эта классификация частично изложена в ст. 38 Статута Международного суда ООН, принятого в Сан-Франциско 26 июля 1945 г. [11, с. 47–63]:

- 1) общие принципы права – *jus cogens*;
- 2) договорные нормы;
- 3) обычные нормы;
- 4) акты международных конференций и международных организаций;
- 5) прецеденты;
- 6) доктринальные нормы.

В пункте 1 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 октября 2003 г. №5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» [9] указано, что под общепризнанными принципами международного права следует понимать основополагающие императивные нормы международного права, принимаемые и признаваемые международным сообществом государств в целом, отклонение от которых недопустимо. К общепризнанным принципам международного права, в частности, относятся принцип всеобщего уважения прав человека и принцип добросовестного выполнения международных обязательств. Общие принципы права напрямую не регулируют избирательные правоотношения. Очевидно, что такие общие принципы, как принципы уважения прав и основных свобод человека, принцип равноправия и самоопределения народов, принцип добросовестного исполнения обязательств (*pacta sunt servanda*) в какой-то степени обязывают государства соблюдать избирательные права граждан [5, с. 151–155], однако содержание этих обязанностей раскрывается в иных источниках публично-го права.

В вышеуказанном постановлении указано, что «под общепризнанной нормой

международного права следует понимать правило поведения, принимаемое и признаваемое международным сообществом государств в целом в качестве юридически обязательного». К числу таких общепризнанных норм следует отнести положения Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 г. [6] Последний документ не является международным договором, так как он не требует ратификации. Более того, напомним, что СССР в 1948 г. воздержался при голосовании на сессии ООН по причине несогласия с закрепленным в ней запретом лишения гражданства. Однако эта декларация обязательна для России.

Договорные нормы, которые являются международными источниками избирательного права, содержатся в различных конвенциях, регулирующих избирательные правоотношения. Очевидно, что Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г., устанавливающая в ст. 3 протокола №1 право гражданина на свободные выборы [15], является таким источником.

Акты международных организаций и конференций, которые являются международными стандартами избирательного права, – принятые международными органами акты, регулирующие в той или иной степени избирательные правоотношения. К числу таких актов можно отнести Рекомендации, способствующие участию национальных меньшинств в избирательном процессе (так называемые «Лундские рекомендации»), принятые БДИПЧ в 1999 г., устанавливающие рекомендательные гарантии избирательных прав граждан-представителей национальных меньшинств [4, с. 460–501].

К числу прецедентов – международных источников избирательного права, безусловно, следует отнести решения Европейского суда по правам человека, принятые по делам о нарушении государством положений ст. 3 протокола №1 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Так, например, источником избирательного права является прецедентное решение Европейского суда по правам человека по делу «Матье-Моэн и Кларфейт против Бельгии» (*Mathieu-Mohin & Clarfayt vs. Belgium*) от 2 марта 1987 г., поскольку в нем

содержится определение принципа равного избирательного права [4, с. 655–660]. При этом необходимо отметить, что ст. 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и протоколов к ней» от 30 марта 1998 г. №54-ФЗ, установила обязательную силу решений Суда для Российской Федерации [12].

К числу обычных норм, являющихся международными источниками избирательного права, можно отнести нормы, содержащиеся в принятой в 1962 г. резолюции Подкомиссии ООН по предупреждению дискриминации и защите меньшинств. В указанной резолюции содержатся дефиниции принципов всеобщего, равного и прямого избирательного права, тайного голосования. К примеру, равное избирательное право понимается как установление условий, когда «а) каждый гражданин имеет право голосовать на любых выборах и при любом опросе населения, в котором он вправе участвовать, на равных основаниях, и каждый голос имеет одинаковый вес; б) когда голосование производится на основе избирательных округов, эти округа должны образовываться на справедливой основе, с тем чтобы результаты возможно точно и полно выражали волю всех голосующих; в) для любых выборов или для любого опроса населения, проводимых прямым голосованием, составляется один общий список избирателей, и каждый имеющий право голоса гражданин вносится в этот список» [4, с. 159]. Как указано в резолюции, содержащиеся в ней определения принципов избирательного права, сформулированы после изучения обычной практики применения государствами положений Всеобщей декларации прав человека. По нашему мнению, обычай в международном праве не является самостоятельным источником, так как международные обычаи избирательного права обобщаются международными организациями (организациями ООН, ОБСЕ, ПАСЕ). Таким образом, обычаи и акты международных организаций являются двумя взаимосвязанными источниками, что не может свидетельствовать об их характере основных источников международного избирательного права.

Доктрина также не является самостоятельным международным источником избирательного права. Впрочем, следует помнить, что судьи Европейского суда по правам человека являются известными учеными, их научные концепции часто находят свое воплощение в решениях суда или в особых мнениях. Таким образом, правовая доктрина неразрывно связана с прецедентом. Это производный, «вторичный», «обслуживающий» источник избирательного права.

Таким образом, основные международные источники избирательного права – нормы, содержащиеся в международных договорах, прецеденты ЕСПЧ и положения Всеобщей декларации прав человека. Этот вывод основывается на анализе их юридической силы.

В зависимости от юридической силы международно-правовых актов, их можно классифицировать на обязательные и рекомендательные. Акты, имеющие обязательное значение, общеизвестны. Среди них в первую очередь необходимо выделить Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г., Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. Акты, имеющие рекомендательный характер, более многочисленны.

Рекомендательными актами являются Свод рекомендуемых норм при проведении выборов, принятый Венецианской комиссией ПАСЕ в 2003 г. [4, с. 624–653], Декларация ПАСЕ о критериях свободных и справедливых выборов от 26 марта 1994 г. [4, 813–816] Поскольку указанные акты являются рекомендательными, признать их источниками избирательного права в полном смысле этого слова нельзя. Обычно в науке такие рекомендательные акты называют источниками «мягкого права» (soft law). Многие акты ОБСЕ (в первую очередь акты конференции ОБСЕ по человеческому измерению в Копенгагене 29 июня 1990 и в Москве 10 октября 1991 г. [4, с. 335–338; 355–364]) де-юре не являются обязательными, но являются таковыми де-факто, так как государства в одностороннем порядке приняли на себя обязательства соблюдать положения таких актов [2, с. 27]. Пусть не

российскими, но международными судами признается их значение в качестве источников избирательного права. Европейский суд по правам человека неоднократно в своих решениях ссылался на положения рекомендательных актов в качестве дополнительных аргументов [16]. В этом отношении рекомендательные акты чем-то напоминают правовую доктрину. Следовательно, они также не являются самостоятельными источниками избирательного права, а явно носят вторичный, производный характер по отношению к прецеденту.

Основные международные источники избирательного права подразделяются на несколько групп. Так, в первую очередь международные договоры можно подразделить в зависимости от территории применения на универсальные, региональные и локальные. К универсальным актам можно отнести Всеобщую декларацию прав человека от 10 декабря 1948 г., Международный Пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. [1]. Указанные акты не ограничены в применении какой-либо территорией.

Региональные источники – это источники, действие которых распространяется на определенные части земного шара. Среди них следует, в первую очередь, выделить Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г., Конвенцию СНГ о правах и основных свободах от 26 мая 1995 г. [7], Американскую конвенцию о правах человека от 26 ноября 1969 г. [4, с. 789–799], Африканскую хартию прав человека и народов от 26 июня 1981 г. [4, с. 551–557] Хартию Европейского союза об основных правах от 7 декабря 2002 г. [17] и др. Прецеденты Европейского суда по правам человека также можно отнести к региональным источникам.

К локальным источникам можно отнести международные договоры, заключенные Российской Федерацией с ближайшими государствами-соседями. Так, локальным источником является Договор между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о создании Союзного государства от 12 декабря 1999 г. [14], предусматривающий проведение всенародных выборов в

Палату представителей Союзного государства.

Международные источники избирательного права можно также подразделить на общие и специальные. Общие источники носят межотраслевой характер. К числу общих источников можно отнести Всеобщую декларацию прав человека от 10 декабря 1948 г., Международный пакт о гражданских и политических от 16 декабря 1966 г.

Специальные источники – источники, устанавливающие исключительно стандарты избирательного права. В данный момент принята только одна специальная конвенция – Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств от 7 октября 2002 г. [8]. Специальные источники имеют большое значение, так как они устанавливают не только принципы избирательного права, но и конкретные нормы, регулирующие избирательный процесс.

Результаты

Таким образом, система международных источников избирательного права весьма обширна. В последние годы на международном уровне сложился круг общеобязательных стандартов избирательного права. Страны СНГ разработали собственную специальную конвенцию, в Парламентской ассамблее Европы рассматривается проект аналогичной европейской конвенции. Кроме того, ряд международных организаций разработали рекомендательные документы, которые постепенно приобретают обязательную силу благодаря их санкционированию со стороны Европейского суда по правам человека (Свод рекомендуемых норм при проведении выборов, Рекомендации по анализу законодательной базы выборов [4, с. 431–501] и др.).

Международные стандарты избирательного права, содержащиеся в международных источниках, должны неукоснительно соблюдаться государствами, которые ратифицировали общие и специальные конвенции или являются участниками тех международных организаций, принявших рекомендательные акты. Однако Россия отказывается соблюдать не только положения рекомендательных актов, но и нормы ратифи-

цированной Конвенции СНГ, а также некоторые решения Европейского суда по правам человека. Яркий пример – знаменитое дело «Краснов и Скуратов против Российской Федерации» [15]. Европейский суд признал положения российского избирательного законодательства не соответствующими Европейской конвенции, поскольку в России де-факто установлена ответственность кандидата независимо от вины (Скуратов был отстранен от выборов, так как в его трудовой книжке была неверно указана его должность). Избирательные комиссии, суды обычно отказывают или отменяют решения в регистрации по формальным, а не материальным основаниям, не выясняя, была ли в допущенном нарушении вина кандидата. С момента принятия решения прошло уже несколько лет, но российское законодательство в этом отношении абсолютно не изменилось. Все это свидетельствует о том, что международные стандарты избирательного права де-факто отвергаются Россией, ссылаясь на них при разрешении дел судами общей юрисдикции или избирательными комиссиями абсолютно бессмысленно.

Первоначально в системе международных источников избирательного права преобладали общие (т. е. общеотраслевые) источники – Всеобщая декларация права человека, Международный пакт о гражданских и политических правах. Однако в последнее время благодаря деятельности международных организаций (БДИПЧ, ПАСЕ) и ЕСПЧ сформировался значительный пласт специальных (т.е. отраслевых) источников. В этом отношении структура международных источников избирательного права ничем не отличается от структуры внутринациональных источников.

Выводы

Как выяснилось, система международных источников избирательного права, как и внутринациональная, содержит значительное количество общеотраслевых (общих) и отраслевых (специальных) источников. Столь обширный круг международных источников избирательного права, на наш взгляд, свидетельствует о том, что в международном публичном праве сложилась такая подотрасль, как международное избира-

тельное право. Международное избирательное право, как не трудно догадаться, является подразделом международного гуманитарного права, так как содержит нормы, предусматривающие содержание и порядок реализации избирательных прав граждан – одних из наиболее главных политических прав граждан.

Библиографический список

1. *Бюллетень* Верховного Суда Российской Федерации. 1994. №12.
2. *Вешняков А.А.* Международные избирательные стандарты // *Междунар. жизнь*. 2001. №3. С. 19-30.
3. *Доклад о работе XIV сессии Подкомиссии ООН по предупреждению дискриминации и защите меньшинств (E/CN.4/830 – E/CN.4/Sub.2/218)*. М., 1963.
4. *Международные избирательные стандарты: сб. док. / отв. ред. А.А. Вешняков*. М.: Весь мир, 2004. 1152 с.
5. *Резолюции, принятые Генеральной Ассамблеей на двадцать пятой сессии*. 15 сентября – 17 декабря 1970 г. Генеральная Ассамблея // *Офиц. отчеты*. Двадцать пятая сессия. Нью-Йорк, 1971.
6. *Российская газета*. 1995. 5 апр.
7. *Российская газета*. 1995. 23 июня.
8. *Российская газета*. 2003. 5 июля.
9. *Российская газета*. 2003. 2 дек.
10. *Рябчиков Р.В.* Правовые проблемы соблюдения международных избирательных стандартов в национальном избирательном праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. 25 с.
11. *Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами*. М., 1956. Вып. XII.
12. *Собрание законодательства Российской Федерации*. 1998. №14, ст. 1514.
13. *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2000. №7, ст. 786.
14. *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2001. №2, ст. 163.
15. *Постановление Европейского суда по правам человека по делу «Краснов и Скуратов (Krasnov and Scuratov) против Российской Федерации» от 11 июля*

- 2007 г. // Бюл. Европейского суда по правам человека. 2008. №4.
16. *Постановление* Европейского суда по правам человека по делу «Российская консервативная партия предпринимателей и других против России» (Russian conservative party of entrepreneurs & others vs. Russia) от 11 января 2007 г. // Бюл. Европейского суда по правам человека. 2008. №1.
17. *Хартия* Европейского союза об основных правах // Конституции зарубежных государств. М.: Волтерс Клевер, 2006. 320 с.

References

1. *Byulleten Verkhovnogo Suda Rossiyskoy Federatsii* [Bulletin of the Supreme Court of the Russian Federation]. 1994. №12. (In Russ).
2. *Veshnyakov A.A. Mezhdunarodnyye izbiratelnyye standarty* [International election standarts] // *Mezhdunar. zhizn.* – International life 2001. №3. S. 19–30. (In Russ).
3. *Doklad o rabote KhIV sessii Podkomissii OON po preduprezhdeniyu diskriminatsii i zashchite menshinstv (E/CH.4/830 – E/CH.4/Sub.2/218)* [The report on work of the XIV session of the Subcommittee of the UN according to the prevention of discrimination and protection of minority (E/CH.4/830 – E/CH.4/Sub.2/218)]. M., 1963. (In Russ).
4. *Mezhdunarodnyye izbiratelnyye standarty: sb. dok. / otv. red. A.A. Veshnyakov* [International election standarts]. M.: Ves mir, 2004. 1152 s. (In Russ).
5. *Rezolyutsii, prinyatyie Generalnoy Assambleyey na dvadtsat pyatoy sessii. 15 sentyabrya – 17 dekabrya 1970 g. Generalnaya Assambleya* [The resolutions adopted by General Assembly at the twenty fifth session. On September 15 – on December 17, 1970 General Assembly] // *Ofits. otchety. Dvadtsat pyataya sessiya* – Official reports. Twenty fifth session.. Nyu-York, 1971. (In Russ).
6. *Rossiyskaya gazeta* [Russian newspaper]. 1995. 5 apr. (In Russ).
7. *Rossiyskaya gazeta* [Russian newspaper]. 1995. 23 iyunya. (In Russ).
8. *Rossiyskaya gazeta* [Russian newspaper]. 2003. 5 iyulya. (In Russ).
9. *Rossiyskaya gazeta* [Russian newspaper]. 2003. 2 dek. (In Russ).
10. *Ryabchikov R.V. Pravovyye problemy soblyudeniya mezhdunarodnykh izbiratelnykh standartov v natsionalnom izbiratelnom prave: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk* [Legal problems of observance of the international election standards in the national election law]. M., 2011. 25 s. (In Russ).
11. *Sbornik deystvuyushchikh dogovorov, soglasheniy i konventsiy, zaklyuchennykh SSSR s inostrannymi gosudarstvami* [The collection of existing contracts, agreements and the conventions signed by the USSR with the foreign states]. M., 1956. Vyp. XII. (In Russ).
12. *Sobraniye zakonodatelstva Rossiyskoy Federatsii* [Russian Federation Code]. 1998. №14, st. 1514. (In Russ).
13. *Sobraniye zakonodatelstva Rossiyskoy Federatsii* [Russian Federation Code]. 2000. №7, st. 786. (In Russ).
14. *Sobraniye zakonodatelstva Rossiyskoy Federatsii* [Russian Federation Code]. 2001. №2, st. 163. (In Russ).
15. *Postanovleniye Yevropeyskogo suda po pravam cheloveka po delu «Krasnov i Skuratov (Krasnov and Scuratov) protiv Rossiyskoy Federatsii» ot 11 iyulya 2007 g.* [The resolution of the European Court of Human Rights on business "Krasnov and Skuratov (Krasnov and Scuratov) against the Russian Federation" of July 11, 2007.] // *Byul. Yevropeyskogo suda po pravam cheloveka* – Bulletin of the European Court of Human Rights. 2008. №4. (In Russ).
16. *Postanovleniye Yevropeyskogo suda po pravam cheloveka po delu «Rossiyskaya konservativnaya partiya predprinimateley i drugikh protiv Rossii» (Russian conservative party of entrepreneurs & others vs. Russia) ot 11 yanvarya 2007 g.* [The resolution of the European Court of Human Rights on business "The Russian conservative party of businessmen and others against Russia" (Russian conservative party of entrepreneurs & others vs. Russia) of January 11, 2007.] // *Byul. Yevropeyskogo suda po pravam cheloveka* – Bulletin of the

- European Court of Human Rights. 2008. №1. (In Russ).
17. *Khartiya Yevropeyskogo soyuza ob osnovnykh pravakh* [Charter of the European Union about basic rights] // *Konstitutsii zarubezhnykh gosudarstv* – Constitutions of the foreign states.. M.: Volters Klever, 2006. 320 s. (In Russ).

INTERNATIONAL SOURCES OF THE ELECTION LAW AND PROCESS

D.M. Khudoley

Perm State National Research University
15, Bukirev st., Perm, 614990
E-mail: dmitry-hudoley@yandex.ru

Abstract: **Introduction:** in article the international sources of the election law and process are analyzed. **Purpose:** the author compares system of the international sources with intranational for definition of the status of the international election law. **Methods:** in article are used general scientific (dialectics, the analysis and synthesis, abstraction and a concrete definition) and private-scientific methods of research (legallistic, rather-legal, tehniko-legal). During scientific search the special attention was given to comparative, system methods of research. **Results:** the author defines a circle of the basic sources, and also a number additional. Additional sources are derivative of the cores. The international sources of the election law have a various validity. So, certificates of the international organisations are recommendatory, but at disposal of legal proceeding ECHR they usually admit sources of law that is characteristic for all certificates soft law. The basic sources have a binding force. International treaties and conventions can be subdivided on their territory of action, on their branch accessory. In this respect the structure of the international sources differs nothing from structure of intranational sources of the election law. **Conclusions:** so extensive circle of the international sources of the election law, at a sight of the author, testifies that in the international public law has developed such part as the international election law. The international election law, in turn, is subsection of the international humanitarian law as contains the norms providing the maintenance and an order of realisation of suffrages of citizens rights.

Keywords: the suffrage; suffrage principles; suffrages of citizens; the international standards of suffrages; the international sources of law; international electoral law

Информация для цитирования:

Худолей Д.М. Международные источники избирательного права и процесса // Вестник Пермского университета. Сер.: Юридические науки. 2014. Вып. 2(24). С. 43–49/

Khudolej D.M. *Mezhdunarodnye istochniki izbiratel'nogo prava i prozessa* [International sources of the election law and process] // *Vestnik Permskogo universiteta. Ser.: Juridicheskie nauki* – Perm University Herald. Series: Yuridical Sciences. 2014. № 2(24). P. 43–49. (In Russ).