

Игорь Борисов

ЭЛЕКТОРАЛЬНЫЙ СУВЕРЕНИТЕТ

Москва

2010

Настоящая книга издана в рамках реализации проекта с использованием средств государственной поддержки, выделенных в качестве гранта в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 14 апреля 2008 года № 192-рп.

Игорь Борисов. Электоральный суверенитет. – М.: РОИИП, 2010.

Предисловие – доктор юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации В.И. Лысенко

Рецензенты:

Веденеев Ю.А. – доктор юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации

Заславский С.Е. – доктор юридических наук

Изучая различные модели организации участия населения в управлении делами государства, приходишь к выводу, что в современном мире не существует «идеальной» избирательной системы, которая является эталоном политической устройства демократического общества. Каждое государство, выражая волю своего народа, выбирает избирательную систему с учетом своих национальных особенностей. По сути – реализуя свое право на государственный электоральный суверенитет. Гамма современных избирательных систем настолько разнообразна и многогранна, что дать объективную и справедливую оценку конкретной модели избирательной системы может только один беспристрастный арбитр – национальный избиратель.

© И.Б.Борисов, 2010

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие	
Введение	
Демократический транзит и транзит демократии.....	
Перезагрузка понимания	
Международные электоральные обязательства	
Выбор избирательной системы	
Модели избирательных систем.....	
Российский государственный суверенитет в избирательном процессе	
Заключение	

Приложение:

Перечень основных международных документов по организации демократических выборов

ПРЕДИСЛОВИЕ

Представленная на взыскательный суд читателя работа под, казалось бы, сухим научным названием «Электоральный суверенитет» на деле является своевременным и аргументированным трактатом-размышлением пытливого и серьезного исследователя на ставшую актуальной в последнее время дилемму соотношения национального и международного начал в построении модели выборов и связанных с ними вопросов - международного наблюдения, справедливого разрешения проблем и противоречий в этой области, которые проявляются в явных и скрытых схватках на международной арене за новый (в дополнение к правам и свободам человека) «бастион» – электоральный суверенитет государства.

Автор, вовлеченный в реальный и бурный процесс осмысления и практической работы, как на национальном, так и на международном электоральном поле, впервые в таком объеме исследует проблематику электорального суверенитета и его практического воплощения. Живое течение процесса «демократического транзита» и вращение карусели «бархатных революций», попытки со стороны отдельных субъектов международного права под флагом сохранения якобы существующего «золотого стандарта» демократии применять «двойные стандарты» и поднимать «электоральные бунты» в качестве средств укрощения некоторых строптивых, по их мнению, государств новой демократической волны, дают автору бесценный материал для анализа, размышлений, оценок, выводов и предложений.

Следует всемерно поддержать автора в его стремлении привлечь внимание к тому, что посягательство на электоральный суверенитет, в основе которого лежит принадлежащая народу вся полнота государственной власти, особо зримо проявляющаяся в ходе выборов, сродни покушению на национальный суверенитет. Ослабление электорального суверенитета с неизбежностью приводит к ущемлению, пренебрежению, подавлению и

национального суверенитета, праву народа самостоятельно распоряжаться своей судьбой и выбором путей развития.

Россия, как федеративное многонациональное правовое государство, демократически развивает свою избирательную систему, обеспечивая и защищая избирательные права и свободы всех своих граждан и участников выборов, и в то же время предельно открыта для международного наблюдения не только за своими национальными, но и региональными и муниципальными выборами и на этой основе достойно участвует в развитии общепризнанных принципов и норм международного права. Укрепляя свою избирательную систему, реализуя присущий ей демократический потенциал, повышая степень доверия избирателей к результатам выборов, развивая техническую и технологическую оснащенность избирательного процесса как неотъемлемого компонента демократической избирательной системы XXI века, России, тем самым, укрепляет свой национальный электоральный суверенитет, занимает достойное место в ряду демократических государств. Россия является активным участником ключевых международных организаций, внося свой достойный конструктивный вклад в становление и развитие системы международных электоральных стандартов, идет ли речь об ООН, ОБСЕ, Совете Европы, Содружестве Независимых Государств, Шанхайской Организации Сотрудничества, или о специализированных международных организациях. Автор верно отмечает генеральный курс российского государства в этой области как один из компонентов устойчивого национального и в то же время динамичного международного развития при сохранении национальной самобытности каждого государства.

В книге использован обширный и ценный материал из практики работы ряда международных организаций по проведению международного наблюдения за выборами, критически и в то же время предельно конструктивно разрабатываются и предлагаются пути по его гармонизации – в интересах устойчивого демократического развития – национального и международного компонентов развития избирательного процесса,

недопущению однобокого, искривленного, искаженного, предвзятого взгляда на становление электорального суверенитета молодых государств. В этом отношении одним из направлений может стать авторский взгляд на развитие международных избирательных стандартов. Автор, правда, предпочитает, при этом использовать несколько иное словосочетание – международных электоральных стандартов, которые могли бы быть настолько конкретными и объемлющими, не допускающими множественного понимания и применения или же какого бы то ни было усмотрения при их реализации, что низвели бы на нет попытки некоторых влиятельных международных политических групп использовать международное право, являющееся по своей природе правом международного общения, общежития, добрососедства и взаимовыгодного сотрудничества, в качестве инструмента неправомерного давления на государства, вмешательства в их внутренние электоральные дела.

Конечно, каждая страна имеет ту избирательную систему, которая наиболее полно и эффективно отражает интересы всех избирателей и в то же время открыта для демократических новаций и сочетается с международными избирательными стандартами по проведению демократических выборов, нацеленными на содействие в деле обеспечения равных и справедливых условий для всех участников выборов. Идеальной, в том числе единой избирательной системы, как справедливо отмечает автор, не существует и в этом смысле, конечно, не может быть унифицированной или шаблонной избирательной системы для всех стран. Каждое государство имеет право на индивидуальную национальную избирательную систему и в многообразии демократических национальных избирательных систем проявляется гармоничность современного международного сообщества, его демократическая природа. Демократическая буква и дух системы национальных выборов, реальная реализация и защита избирательных прав и свобод всех участников выборов – это, одновременно, и залог устойчивого международного развития. Таковыми являются современная российская

избирательная система и вклад России в общемировую копилку демократического развития современной цивилизации.

Российская избирательная система не направлена против каких-то отдельных политических сил, она призвана обеспечить равные и справедливые условия для всех участников выборов и в этом проявляется один из сущностных элементов ее демократизма. Использование избирательной системы в интересах только одной из политических сил, как показывает электоральная практика ряда стран «транзитеров», облаченных в одежды «бархатных» революций, – тупиковый путь национального развития, признак внутреннего саморазрушения национального электорального суверенитета.

Общедемократический электоральный суверенитет и демократические международные электоральные стандарты, их взаимосвязь и взаимозависимость – это один из новых цивилизационных вызовов современности. Попытка найти правильные ответы на эти вызовы – одна из отличительных черт предлагаемой вниманию читателя книги, книги, которую обязательно нужно прочесть и вместе с автором сделать новый шаг по пути электорального развития новой единой России, современного демократического международного сообщества наций и народов, каждый из которых имеет право на национальный и электоральный суверенитет, наиболее полно реализуемый в условиях взаимовыгодного международного сотрудничества.

*Лысенко В.И.,
доктор юридических наук,
заслуженный юрист Российской Федерации*

ВВЕДЕНИЕ

В 2009 г. в свет вышла книга «Избирательное законодательство и выборы в современном мире»¹, которая сразу заинтересовала специалистов в области политических прав и свобод, ученых-международников и правозащитников, конституционалистов и дипломатов. Издание достаточно объемное и содержит сравнительный анализ избирательных систем 30 государств, сведенных в многочисленные таблицы.

Книга получила высокие оценки тех, кому по роду деятельности приходится вплотную заниматься международным публичным правом. «Хотелось бы отметить своевременность и важность данной публикации, которая, несомненно, станет значительным подспорьем в нашей общей международной работе», - указывает в своем отзыве на книгу Заместитель Министра иностранных дел Российской Федерации А.В.Грушко.

Издание содержит информацию, при анализе которой невольно приходишь к выводу, что в мире не существует «идеальной» избирательной системы, являющейся эталоном политической устройства демократического общества. Каждое государство, выражая волю своего народа, выбирает избирательную систему с учетом национальных особенностей – исторических, экономических, социальных, культурных и др. По сути, реализуя свое право на государственный электоральный суверенитет.

Тезис об исключительном праве государств на установления своей национальной политической и избирательной системы с трудом, но все же начинает восприниматься нашими зарубежными партнерами. Еще в 2001 году в ходе встречи Совета министров Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) в Бухаресте Российская делегация обратилась к Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ с предложением всецело проанализировать избирательное

¹ Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Авторы научно-издательского проекта: Лысенко В.И., Головин А.Г. Под общей редакцией Чурова В.Е. – М.: МедиаПресс, 2009. – 528 с.

законодательство государств-участников ОБСЕ с целью разработки общих стандартов, на основе которых можно было бы повысить качество проведения демократических выборов. И только спустя 8 лет, уже после выхода упомянутой книги и ее презентации на различных международных площадках, БДИПЧ решило вернуться к российскому предложению о проведении анализа избирательного законодательства государств-участников ОБСЕ. Что может свидетельствовать о начале нового этапа в работе этой авторитетной организации, связанном с отказом от конъюнктурной политизированности в оценках избирательных процессов.

Суверенитет государства в вопросах организации и проведения выборов – электоральный суверенитет – не означает, что государство обладает всей полнотой и свободой правоусмотрения при организации электоральных процедур. Реализуя свой суверенитет, государства «делегировать» ряд полномочий международным или наднациональным органам для оптимизации и унификации своей деятельности в различных сферах, в том числе и по отдельным вопросам реализации избирательных прав граждан. Указанное «делегирование», как правило, закрепляется в международных актах² и становится общепризнанным. Однако процессы, происходящие в современной глобальной политике, зачастую характеризуются противоречивостью и двойственностью тенденций. И что делать, когда той или иной международной организацией расширительно толкуются свои права и присваиваются полномочия, которыми ее не наделяли участники международных соглашений?

В настоящем издании предпринята попытка ответить на этот и ряд других вопросов по проблемам международного и иностранного участия в электоральных процедурах суверенных государств, а также по пределам полномочий государств по закреплению и реализации своего электорального

² См., например, Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 ноября 1950 г.), Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств (Кишинев, 7 октября 2002 г.), Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (Копенгаген, 29 июня 1990 г.), Хартия европейской безопасности (Стамбул, 19 ноября 1999 г.) и др.

суверенитета. Автор не претендует на истину в последней инстанции, а приглашает к диалогу по обозначенной проблеме в интересах дальнейшего международного сотрудничества в вопросах развития демократии и сохранения устойчивого мира.

Издание рассчитано на широкий круг читателей, которым приходится сталкиваться с электоральными процедурами в силу своей профессии, увлечений или в качестве думающего избирателя, получающего информацию о выборах в том или ином государстве, чтобы попытаться разобраться в нюансах политических процессов и понять истинную природу общественных правоотношений в современном социуме.

Автор благодарен за помощь и предоставленные материалы, использованные в подготовке настоящего издания, Российскому общественному институту избирательного права, осуществляющему большую работу по анализу современных электоральных процессов, а также докторам юридических наук С.Е. Заславскому и В.И. Лысенко.

ДЕМОКРАТИЧЕСКИЙ ТРАНЗИТ И ТРАНЗИТ ДЕМОКРАТИИ

Ни один позитивный общественный процесс не обходится без побочных явлений, сопутствующих на любом направлении развития современного социума, будь то экономическая, гуманитарная или политическая сфера деятельности. Процессы формирования институтов демократии, участия населения в управлении делами государства также не являются исключением.

Процесс «демократического транзита», начавшийся в России на рубеже 1980-х - 1990-х годов, завершил свой первый этап и демократические институты в целом сформированы и стабилизированы, хотя их качество еще и остается «весьма далеко от идеала»³. Изменения в нашем обществе, происходящие в процессе «демократического транзита» поддержаны народом, его политическими и финансовыми элитами. Но со временем у этого процесса появился опасный двойник - «транзит демократии».

Транзит демократии и демократический транзит – понятия отнюдь не равнозначные. Если под понятием «демократический транзит» принято понимать процесс перехода государственно-политической системы страны от менее совершенной в демократическом отношении к более совершенной и развитой форме демократии. То под «транзитом демократии» понимается попытки определенных политических групп навязать суверенным государствам свои политические порядки и поставить государство в определенную зависимость, ограничив государственный суверенитет помимо воли народа и законодательно установленных процедур. Масштабность и безапелляционность действий, не учитывающих национальных интересов и особенностей развития наций в ходе предпринимаемых попыток «переноса демократии» на чужую землю породило новое название этого явления – «бархатные революции», усилия по организации которых предпринимались, пожалуй, во всех постсоциалистических государствах.

³Медведев Д.А. Россия, вперед! // www.kremlin.ru, 9 сентября 2009 г.

Череди «цветных революций», произошедших на рубеже тысячелетий в соседних с Россией странах, ставит на повестку дня интеллектуальных дискуссий вопрос о закономерностях развития государств бывшего «лагеря социализма» через призму «демократического транзита» и возможных форм и методов его «переноса» в независимые государства.

Оказание содействия правительствам суверенных государств в построении демократического общества является благородной целью любой международной и иностранной организации, деятельность которой связана с реализацией и защитой политических прав и свобод. Консенсуально принятые и действующие международные акты не дают никому право вмешиваться во внутривнутриполитическую деятельность государства⁴. При этом необходимо оговорить, что государства, выражая свой суверенитет и свою добрую волю, могут делегировать часть своих прав другим, не национальным органам. Такая тенденция наблюдается при передаче государственных функций в этой сфере наднациональным органам, например, в Европейском Союзе, в котором организуются выборы в соответствующую легислатуру – Европейский парламент.

Договор об учреждении Европейского Сообщества, подписанный в 1957 году и действующий со значительными изменениями до сих пор, содержит ряд норм, которые определяют основы выборов в Европейский Парламент: «Европейский Парламент должен разработать предложения о проведении выборов на началах всеобщего и прямого избирательного права в соответствии с единообразными процедурами во всех государствах-участниках либо в соответствии с принципами, общими для всех государств-участников Союза»⁵. Из двух предусмотренных договором форм – единообразных процедур и общих принципов – используется последняя. Европейский Парламент неоднократно предлагал унифицировать процедуру выборов, но предложения не находили поддержки у большинства депутатов.

⁴ Мы не берем во внимание те исключительные случаи вмешательства международных организаций для осуществления действий превентивного или принудительного характера с целью предотвращения и устранения угрозы миру и подавления актов агрессии (Устав Организации Объединенных Наций).

⁵ Лафитский В.И. Выборы в Европейский Парламент. – М.: РЦОИТ, 2005. с.10.

В итоге, в настоящее время в тексте Акта о выборах депутатов Европейского парламента содержатся только общие принципы организации выборов, а избирательный процесс «регулируется в каждом из государств-участников нормами его национального законодательства»⁶.

Каждое государство достаточно рьяно защищает свои национальные интересы и не предусматривает участие наднациональных органов в своих внутривполитических делах, о чем ярко свидетельствует и провал в принятии Евроконституции, и последующие определенные трудности в продвижении Лиссабонского договора, последняя необходимая подпись под которым была поставлена президентом Чехии только в ноябре 2009 г.

Евродепутаты, озабоченные недостаточным вниманием избирателей к выборам в Европейский Парламент и постоянно падающей явки, согласились о согласованных действиях по привлечению населения к голосованию. Еще в ноябре 2008 года вице-президент Европарламента по вопросам информации и коммуникациям, испанский консерватор Алейо Видал-Квадрас представил Комитету по Бюджету в Брюсселе проект проведения гражданской кампании по «стимулированию граждан голосовать». Тендер Европарламента выиграла немецкая компания «Scholz & Friends» из земли Баден-Вюртемберг, которая получила 15.4 миллиона евро на организацию и проведение этой кампании среди 375 миллионов избирателей. Однако даже такие затраты не смогли сломать тенденцию постоянного падения явки избирателей на выборах в Европарламент:

Год выборов в Европарламент	Явка избирателей
1979	63 % ⁷
1984	61 %
1989	58,5 %
1994	56,8 %

⁶ Лафитский В.И. Выборы в Европейский Парламент. – М.: РЦИОИТ, 2005. с.11.

⁷ Лафитский В.И. Выборы в Европейский Парламент. – М.: РЦИОИТ, 2005. – 160 с.

1999	49,8 %
2004	45,7 %
2009	43,1 %

Довольно трепетное отношение государств к своему суверенитету, в том числе и электоральному, можно продемонстрировать еще на одном конкретном примере. Сегодня судебный орган Европейского Союза высшей инстанции – Суд Европейских сообществ - и Институт Европейского омбудсмена занимаются жалобами только на деятельность какого-либо института или органа ЕС, не вмешиваясь в национальные процессы. Поэтому говорить об универсализации избирательных процессах в Европейском Союзе и выработки четких избирательных стандартов сегодня не приходится. Попытки унифицировать организацию и проведение выборов в Европарламент так и остаются на уровне предложений, а каждое из 27 государств Евросоюза проводит выборы в коллегиальный наднациональный орган по собственным правилам.

В конце прошлого века основное направление демократического транзита было устремлено «на восток», в чем искренне нуждались государства, скинувшие с себя почти вековой гнет тоталитарных режимов. Но в отсутствии четко определенных параметров «демократизации» и этапов постепенного развития процедур участия населения в управлении делами государством демократический транзит начал приобретать формы, далекие от подлинной демократии, фактически став инструментом в руках определенных «групп политического участия».

Экспертное международное сообщество заговорило о «бархатных революциях», ставших неотъемлемым атрибутом демократического транзита в современных условиях. Действиями отдельных лиц под прикрытием демократических лозунгов искажался весь смысл «демократического транзита», который превращался в транзит чуждых обществу на текущем этапе своего развития правил организации социума, моделей управления,

ценностей и приоритетов. Подобная насильственная, а не естественно – эволюционная демократизация могла проходить только революционным путем. Апогеем всего процесса, юридически закрепляющим результаты «транзита демократии», становились «бархатные революции», преподносимые обществу как позитивное явление.

По-разному трактовалось содержание «бархатных революций». Говорили о «бархатных революциях» и в классическом понимании термина «революция» – свержение государственной власти с глубокими изменениями в ее структуре и функциях, о ленинском толковании этого явления, связывая его с борьбой классов и переходом от одной общественно-экономической формации к другой⁸.

Некоторые исследователи ставили «бархатные революции» в один ряд с народными волнениями (акции массового неповиновения), начиная с мятежа в Венгрии в 1956 г., подавленного советскими войсками, «Пражской весны» 1968 г. и даже студенческого мятежа во Франции в 1968 г., приведшему к ряду социальных уступок со стороны правительства де Голля и вошедшего в учебники истории как «Красный мятеж»⁹. Другие отождествляли «бархатные революции» с понятием «манипуляция общественным сознанием» в узко корпоративных целях, связанных с попыткой навести новый мировой порядок.

Рассматривая «бархатную революцию» как о социально-политическое явление, можно выделить несколько отличительных признаков, выделяющих их из череды современных народных волнений, бунтов и государственных переворотов.

Во-первых, «бархатные революции» внешне носят ненасильственный характер, проходят относительно тихо, практически без выстрелов, взрывов и крови.

⁸ «Переход государственной власти из рук одного в руки другого класса есть первый, главный, основной признак революции...» (В.И. Ленин)

⁹ См., например, Кара-Мурза С.Г. Революции на экспорт. – М.: Алгоритм, Эксмо. 2006.

Например, по официальным данным жертвами «бархатной революции» в Белграде в 2000 г. стали два человека и три десятка получили ранения. При проведении «бархатных революций» организаторами сознательно используются принципы ненасилия, начиная от названия («бархатная», «каштановая», «революция роз») и заканчивая символикой, имиджем и т.д.¹⁰ Но ненасильственность «бархатных революций» – это только внешнее впечатление. Насилие приобретает более изощренные, латентные формы и действует на подсознательном уровне. Только в Украине осенью 2004 г. в ходе выборов точечные силовые действия применялись систематически и повсеместно, а средства массовой информации их тиражировали на всю республику. 23 сентября ночью совершено нападение на Русский культурный центр. 23 октября группа неизвестных забросала здание ЦИК Украины камнями и дымовыми шашками. Сторонники В.Ющенко периодически «перехватывали» машины с документами и «изымали» важные материалы. После второго тура были блокированы правительственные здания и здание Верховного Суда в Киеве. Палаточный лагерь на Майдане походил на оперативное «силовое» подразделение, готовое в любую минуту вступить в бой. Революционная молодежная организация «Пора» обнародовала свое заявление, в котором говорилось, что они «накажут всех, кто их мучил эти недели на Крещатике и площади Незалежности»¹¹. Насилие перешло в другую плоскость, основываясь на генетическом страхе, страхе «перед смутами и восстаниями, гражданскими войнами и репрессиями»¹².

Во-вторых, в результате «бархатных революций» не происходит смены ни только общественно-экономической формации, но и общественно-политической системы как таковой, а движущей силой «масс» выступает эмоциональный порыв.

Одним из заказчиков и активным участником «бархатных революций» выступает оппозиция (контрэлита), не допущенная во власть и не имеющая

¹⁰ Шайхутдинов Р. Со-общение. № 1. 2005.

¹¹ Богланов В. Апофеоз незалежности.// Политический журнал. № 48. 2004.

¹² Шайхутдинов Р. Со-общение. № 1. 2005.

возможности прийти к власти легитимным путем. Внутренний источник современной революции, - пишет А.Чадаев, - это контрэлита: активная, голодная до власти прослойка тех, кто остался за бортом в результате клановой борьбы¹³. Современная история подтверждает этот тезис: в результате «бархатных революций» к власти приходит элита, обделенная властью: Виктор Ющенко (экс-председатель правления Национального банка Украины, экс-премьер-министр Украины), Михаил Саакашвили (экс-министр юстиции Грузии).

События последних лет показывают, что народ, участвующий в «бархатных революциях», поднимается на «баррикады» под властью слов, а не по идеологическим соображениям или политическим убеждениям. В этих революциях отсутствует плановость и нет единого объединительного стержня. Движущая сила – эмоции и отрицание («мы – не быдло»). По сути, это хорошо срежиссированный политический спектакль, в качестве декораций в котором выступает растиражированный тезис о «фальсификации» выборов властью. Уже последующие действия спектакля разворачиваются на площади. Так было в Югославии, Грузии и Украине. Современные технологии манипуляции сознанием способны разрушить в человеке знание, полученное от реального исторического опыта, заменить его знанием, искусственно сконструированным «режиссерами»¹⁴. Постсоветское сознание в отсутствии национальных идеологий оказалось практически беззащитно против манипуляций общественным мнением. Молодые государства «переходного периода», еще не отошедшие от слома старого государственного строя, имеют крайне неустойчивую систему институтов и норм, что позволяет проводить над суверенным народом любые эксперименты.

В третьих, квазизаконность. Механизмы достижения поставленной цели, используемые в период «бархатных революций», не являются

¹³ Чадаев А.В. Оранжевая осень.// Со-общение. №1. 2005.

¹⁴ Дебор Ги. Общество спектакля. – М.: ЛОГОС. 2000.

легитимными, а иногда прямо противоречат национальному законодательству и конституции государства. По определению демократия должна основываться на законе. По закону любого цивилизованного государства смена власти должна проходить путем периодических свободных выборов. Процедура проведения выборов устанавливается национальным законодательством. Ни один закон Украины не предусматривал и не предусматривает проведение третьего тура президентских выборов (переголосование второго тура). Несмотря на это, новая «оранжевая» власть въезжает на трон на волне беззакония.

Большинство нарушений, которые легли в основу решения Судебной палаты по гражданским делам Верховного Суда Украины об отмене второго тура выборов 21 ноября, имели место и при голосовании 26 декабря: допускались нарушения при составлении и уточнении списков избирателей, нарушение порядка и правил агитации, участие в агитации органов исполнительной власти и местного самоуправления, порядка формирования избирательных комиссий, порядка голосования за пределами помещения для голосования. При этом до сих пор вызывает сомнения законность решения Верховного Суда Украины от 3 декабря 2004 г. по отмене результатов второго тура. В мотивировочной части решения нет ссылок на доказательства, на которых основаны выводы суда, а также на конкретные обстоятельства, установленные судом¹⁵. Юристы, аналитики и политологи единодушно склоняются к тому, что суд принял решение, опираясь на «политическую целесообразность», а не на нормы закона. Что фактически подрывает авторитет демократии, как законной системы управления государством.

В этот самый момент на «оранжевой» сцене должен появиться главный участник «бархатных революций», который должен успешно завершить «транзит демократии» и объявить победителя.

¹⁵ Подробнее о правовых коллизиях «оранжевой» революции в Украине см., например, Мирзоев С.Б. Гибель права: легитимность в «оранжевых революциях». - М.: Европа. 2006. или Борисов И.Б. Оранжевая миссия, или наблюдение за наблюдателями // Журнал о выборах. № 1. 2005, С.43.

Еще не успели высохнуть чернила на протоколах участковых комиссий с результатами голосования 26 декабря в Украине, Верховный Суд Украины еще принимал к производству жалобу В. Януковича на массовые нарушения избирательных прав, а Председатель ОБСЕ Соломон Паси 2 января уже поздравил украинский народ с окончанием переголосования второго тура и достижением окончательных официальных результатов выборов Президента Украины: «Я удовлетворен предварительной оценкой Миссии международных наблюдателей во главе с ОБСЕ, в которой содержится определение прошедшего в Украине переголосования второго тура выборов Президента как более транспарентных и более сбалансированных по сравнению с предыдущим туром».

В четвертых, и это является основным признаком «бархатных революций», без которого они не были бы «бархатными», а представляли собой что-то другое из серии народных восстаний (народный бунт, мятеж, неконституционный захват власти, революция в классическом понимании этого слова). Определяющий признак «бархатных революций» заключается в том, что системообразующую роль в них играет внешняя помощь, якобы направляемая на «поддержку демократий». «Бархатные революции», как показывает практика, инспирируются, подогреваются и оплачиваются извне. И как следствие этой помощи, в результате «бархатных революций» изменяется направление внешнеполитического курса (в сторону «донора»), а политико-социальная обстановка в государстве, в лучшем случае, остается на прежнем уровне, но обычно – ухудшается¹⁶.

В условиях «бархатных революций» демократический транзит трансформировался в «легитимную» помощь в осуществление смены власти в обход законодательно установленных процедур, в нарушение

¹⁶ По данным Интернет-издания zadonbass.org «розовая» революция не снизила темпов исхода грузинского населения из страны в поисках средств выживания. Более того, количество желающих покинуть страну возросло. Рождаемость сократилась в три раза по сравнению с 1990 г., а смертность возросла в 3, 2 раза. Численность населения Грузии сократилась с 5,40 млн. в 1989 г. до 3,09 в 2003 г. (П.Георгадзе. Во что превратилась Грузия после «розовой» революции. // www.zadonbass.org. 27.01.2005 г.)

общепризнанных международных принципов и норм, прежде всего, невмешательства в политические дела суверенных государств.

Помощь подобным революциям из-за рубежа обычно идет в различных формах: финансовой, консультативной и правовой (международная легитимация достижений революции).

В Югославию деньги шли по различным каналам: через Институт открытого общества Дж. Сороса, Национальный фонд поддержки демократий (США), фонд Поддержки демократий в Восточной Европе (SEED). Только в Сербию поступило через SEED 15,3 млн. долларов в 1998 г., 24,3 млн. – в 1999 г., 55 млн. – в 2000 г.¹⁷ Национальный демократический институт (NDI) и Международный республиканский институт (IRI) с 1997 г. по 2000 г. провели в Югославии колоссальную работу по подготовке активистов и лидеров оппозиции по вопросам «предвыборной стратегии и умению привлекать широкое внимание»¹⁸, в том числе и организации «Отпор», сыгравшей решающую роль в югославской «революции». В ходе «оранжевой революции» в Украине активную роль учителя и вдохновителя масс взял на себя «Freedom House» («Дом свободы»), возглавляемый бывшим главой ЦРУ Джеймсом Вулси и финансируемый Джорджем Соросом¹⁹. И настоящая работа в этом направлении только начинается. В марте 2005 г. конгрессмены Том Лантос и Фрэнк Вульф внесли на рассмотрение законопроект «О поддержке демократии»²⁰. Закон предполагает назначение специальных уполномоченных советников и помощников в штат администрации президента, в Госдепартамент, Совет национальной безопасности и все посольства США в странах, где «демократия находится под гнетом диктатуры». Ассигнования на эту работу предлагаются в сумме 180 млн. долларов в 2006 г. и 230 млн. – в 2007 г.

Консультативная помощь вполне легально оказывается через различные представительства международных организаций и фонды,

¹⁷ Кара-Мурза С.Г. Революции на экспорт. – М.: Алгоритм, Эксмо. 2006. С.200.

¹⁸ Там же.

¹⁹ Там же. С.214.

²⁰ Мамаев Ш. Бархатные интервенции.// Политический журнал. № 16. 2005.

которые осуществляют деятельность «по развитию демократии», не скрывая источники своего финансирования.

Если оказание финансовой и консультативной помощи организаторам выборов со стороны западных держав процесс относительно явный и понятный, то легитимация²¹ результатов выборов еще требует глубокого научного анализа и осмысления. Выводы той или иной организации по результатам выборов де-факто могут порождать правовые последствия, в том числе и санкции, для государства или его должностных лиц. Так положительные оценки выборов в Украине и Грузии со стороны ОБСЕ открывали возможность для государств интегрироваться в Европейские структуры. И наоборот, отрицательные оценки выборов в Республики Беларусь, приостановили развитие евроинтеграции для этого государства и даже ограничили пребывание ряда должностных Беларуси лиц на территории Евросоюза.

Человек, его права и свободы являются высшей ценностью в любом цивилизованном государстве. Оценка соблюдения прав и свобод не может быть прерогативой одного или нескольких иностранных государств, ориентированных на достижение главной своей цели – создание наилучших условий для граждан своего государства. Модель организации политической системы одного государства, созданной для наилучшего блага своих граждан, никогда без определенной трансформации и модификации не подойдет для другого государства.

Поэтому современные исследователи в процессе становления демократии используют понятие «демократический транзит», которое не предполагает обязательный переход к демократии, соответствующей демократии «родоначальнику», а указывает на тот факт, что демократизация

²¹ В рамках настоящей работы под «легитимацией выборов» (лат. *legitimatío* – узаконение) понимается признание соответствия избирательных норм и процедур международным избирательным стандартам, общепризнанным принципам и нормам, международным обязательствам государства. В отличие от понятия «легализация» (лат. *legalis* – законный, юридический), требующего определенного процесса придания законного характера какому-либо факту (что уполномочен осуществлять на внутригосударственных выборах только национальный орган), «легитимация» основывается лишь на подтверждении законности какого-либо института, хотя обычно и употребляется при подтверждении права (правосубъектности).

представляет собой процесс позитивной трансформации с учетом национальных особенностей каждого суверенного государства. Поэтому собственно демократизация является процессом появления демократических институтов и практик и консолидации идей демократии как возможный итог всего «демократического транзита».

Процесс демократизации сегодня трактуется не как унификация политической карты мира, а как диверсификация демократии, расширение разнообразия демократических вариантов развития суверенных государств. При такой трактовке «демократизации» демократический транзит приводят к возникновению множества несхожих форм общественного устройства, которые могут быть объединены лишь внешними, в известной степени формальными, процедурными атрибутами избирательного процесса. К примеру, американский политолог Самюэль Хантингтон, подводя своеобразные итоги «глобальной демократизации», пришел к выводу, что по мере усвоения формальных демократических институтов все большим числом разнородных обществ «сама демократия становится все более дифференцированной»²², подтверждая отсутствие универсальных демократических процедур (в том числе избирательных), которые можно было бы распространить на все государства мира.

²² S.Huntington. Democracy for the Long Haul / Journal of Democracy. Vol.7, #2, 1996. P.10

ПЕРЕЗАГРУЗКА ПОНИМАНИЯ

В череде последних событий, связанных с преодолением последствий мирового финансового кризиса, прошло практически незамеченным одно важное событие, которое изменило существующую тональность в международных отношениях и предопределило на ближайшие годы приоритеты в широком спектре международных принципов сосуществования цивилизованных наций. Конечно, говорить о том, что снята напряженность во всех проблемных точках этой сферы, априори имеющих место в любой сложной конструкции такой, как современные международные правоотношения, наверно, еще достаточно рано, но прогресс в поиске путей продвижения в этом направлении достигнут значительный.

Начало XXI века ознаменовалось острой полемикой, обусловленной, по мнению ряда специалистов, кризисом международных правоотношений, который был порожден «атаками» на государственный суверенитет, заложенный в основу Вестфальской системы. В пылу научных и политических дискуссий все чаще звучали утверждения о том, что в современном мире понятие суверенитета государства является устаревшим, что набирающий силу процесс глобализации приводит к размыванию суверенитета как цельной политико-правовой категории, а в перспективе и к его утрате как правового состояния, формы существования государственного организма.

Столь категоричный подход вызывал и вызывает справедливые возражения представителей юридической науки. Так, Валерий Зорькин в своей статье «Апология Вестфальской системы» отмечал: «Несмотря на глубокие и многочисленные изменения, происходящие в мире в последние полтора десятилетия, государственный суверенитет остается основой конституционного строя большинства государств. ...Сегодня объем суверенитета демократических правовых государств существенно ограничен внутренними и внешними факторами, а также правовыми нормами. Однако

положения, закрепленные вестфальскими мирными договорами, остаются неизблемыми, в том числе и в Российской Федерации: верховенство, независимость и самостоятельность государственной власти на территории государства, независимость в международном общении, обеспечение целостности и неприкосновенности территории»²³.

Основное направление «атаки» в существующем миропорядке основывалось на противопоставлении международных принципов и норм внутреннего права. Права человека и права нации на самоопределение противопоставлялись и подчас противопоставляются принципам государственного суверенитета и территориальной целостности. При этом национальные государства упрекаются в неспособности обеспечить эффективное управление в условиях глобализации.

Нельзя сказать, чтобы подобного рода критика была вовсе безосновательной. В современном мире неспособность государства к решению проблем, возникающих на ее территории, нередко оборачивается проблемами у государств-соседей. В условиях глобализации многократно усилились скорость и масштабы распространения таких проблем, как неконтролируемая миграция, безработица, инфекционные заболевания, рост экстремизма и ксенофобии. Неэффективность государственного управления, слабость государственных институтов, а подчас и проводимая ими безответственная политика нередко выводит подобные проблемы на международный уровень и требует международного вмешательства.

Организация Объединенных Наций после начала войны в Косово без санкции Совета безопасности ООН находилась в неопределенности между жесткой вестфальской интерпретацией государственного суверенитета, с одной стороны, и возрастающим влиянием международного гуманитарного права и прав человека, с другой.

Между тем, в последние годы отдельными государствами либо группами государств в одностороннем порядке, в нарушение норм

²³ Зорькин В.Д. Апология Вестфальской системы // Россия в глобальной политике. № 3. 2004.

международного права и в обход международных организаций принимались решения о наведении «демократического порядка» силой оружия в интересах обеспечения прав и свобод отдельных категорий граждан, проживающих в этих государствах либо в целях устранения угроз глобальной безопасности. Защита прав мирных жителей – представителей определенных этнических общностей в Югославии обернулась бомбардировками НАТО Белграда с жертвами среди мирного населения, а в дальнейшем – фактическим расчленением страны. В ходе установления «демократического режима» в Ираке в 2003 г. военное вторжение войск США и стран-союзников с целью свержения режима Саддама Хусейна было осуществлено под предлогом наличия в стране оружия массового поражения, которое, кстати сказать, так и не было найдено. Правовую ущербность подобных силовых действий понимали все, включая их инициаторов, но изменить подобную практику либо не могли либо не хотели.

Конец XX века и первое десятилетие века XXI прошло в поисках грани между правом государства на суверенитет и правом иных государств на обеспечение коллективной безопасности, общепризнанными правами и свободами человека и требованиями, устанавливаемыми государством в отношении своих граждан, верховенством, независимостью и самостоятельностью государственной власти на своей территории и его обязательствами по отношению к мировому сообществу. В этих условиях представления о праве суверенного государства самому определять модель политического представительства также подверглись пересмотру. Некоторые международные организации считают своим неотъемлемым правом активно участвовать во внутригосударственных политических процессах, оценивая легитимность формирования национальных органов государственной власти, настаивая на принятии суверенным государством определенных решений, в том числе в вопросах его политического устройства. Страны постсоветского пространства, на которых и был направлен этот механизм, выполняли практически все рекомендации «старших партнеров», брали на себя, подчас в

отсутствие необходимых социально-экономических условий, целые пакеты обязательств по обеспечению политических прав и свобод своих граждан, приводили в соответствие с ними свои нормативные правовые акты, во многом превзойдя в этом своих западных коллег. Но каждый раз оставались в роли «обучаемых».

К сожалению, нельзя построить здание без фундамента, даже если над его проектом будут работать лучшие архитекторы мира. Нельзя говорить о полноценной демократии в отсутствии социальных гарантий и экономического развития. Демократия становится массовой, когда массовым становится производство самых необходимых товаров и услуг²⁴. Поэтому постсоветские государства при всем их желании выполнить жесткие требования Запада были обречены «на провал» и являлись предметом критики на различных международных площадках. Даже тот факт, что некоторые нормы, закрепляющие политические права и свободы и нашедшие свое отражение в законодательстве стран Восточной Европы, до сих пор отсутствуют в западных государствах, нисколько не смущал «учителей». Например, обязательство приглашать международных наблюдателей на свои выборы законодательно закрепили к 2008 г. только 23 из 56 государств-участников ОБСЕ и в основном из Восточной Европы. Справедливые замечания «учеников» просто не доходили, а точнее игнорировались «учителями», преследующими свои узкокорпоративные цели.

Первые признаки намечающегося изменения такого положения вещей проявились после демарша БДИПЧ ОБСЕ в 2007- 2008 годов присутствовать на федеральных выборах в России. В строгом соответствии с международными обязательствами Российское государство пригласило на свои национальные выборы более трех десятков иностранных организаций, в том числе и БДИПЧ ОБСЕ. И в соответствии с существующими методиками наблюдения рекомендовала оптимальное количество мониторов и время их нахождения на территории Российской Федерации, исходя из основных задач

²⁴ Медведев Д.А. Россия, вперед! // www.kremlin.ru, 9 сентября 2009 г.

электоральных процессов – обеспечение оптимального участия избирателей в управлении делами государства. Обидевшись на «неслыханную дерзость» «ученика», еще вчера выполнявшего все прихоти «учителя», и вдруг потребовавшего исполнения законодательства суверенного государства, ОБСЕ решила вообще не приезжать в Россию на выборы.

Результаты прошедших федеральных выборов все расставили на свои места. Явка на выборах 12 декабря 2007 г. и 2 марта 2008 г. была одна из самых высоких в новейшей электоральной истории России (63,78 и 69,81 процента, соответственно). Представительство²⁵ в Государственной Думе 5-го созыва является самым большим за весь постсоветский период – 91,75 процента. Ближе всего к этому значению было только представительство в Государственной Думе 1-го созыва, выборы которой прошли в 1993 году – 87,06 процента. Поддержка нового президента среди населения, по данным последних социологических опросов, продолжает оставаться такой же внушительной, как и на выборах 2 марта 2008 г. Прошедшие выборы, организованные в соответствии с действующим законодательством и международными обязательствами России, полностью отражают устремления и волю избирателей.

«Демократические институты в целом сформированы и стабилизированы», - констатировал Президент России Д.А.Медведев в своей статье «Россия, вперед!»²⁶. Конечно, необходимо постоянно улучшать качество этих необходимых атрибутов цивилизованного общества, но говорить о том, что их нет в России – значит отрицать очевидное.

Кое-кого может раздражать и высокая активность населения на выборах, и поддержка избирателями конструктивных предвыборных программ, и активная роль в организации электоральных процедур специализированных органов – избирательных комиссий, которые не только организуют процесс голосования, но и ведут большую информационно-

²⁵ Представительство в легислатуре – это процент проголосовавших избирателей за списки кандидатов, допущенных к распределению депутатских мандатов, от общего числа избирателей, принявших участие в голосовании.

²⁶ Медведев Д.А. Россия, вперед! // www.kremlin.ru, 9 сентября 2009 г.

разъяснительную работу среди избирателей, направленную на повышение правовой культуры населения.

Весной 2009 г. представители Комиссии по мониторингу Парламентской Ассамблеи Совета Европы Люк ван ден Бранде (Бельгия) и Т. Пангалоса (Греция), находящиеся в Москве по приглашению Государственной Думы Федерального Собрания, высказывали «озабоченность» и «непонимание» тем, что выборы в России организуют и проводят избирательные комиссии, в том числе работающие на постоянной основе. «В нормальных условиях такой организации быть не должно. Обычно в демократических странах выборы проводятся через механизмы Министерства внутренних дел», - возмущался на встрече с Председателем ЦИК России спецпредставитель ПАСЕ.

После этих слов хочется процитировать слова замечательного русского философа и мыслителя Ивана Алексеевича Ильина: «Мы должны понимать и помнить, что всякое давление с Запада, откуда бы оно ни исходило, будет преследовать не русские, а чуждые России цели, не интерес русского народа, а интерес давящей державы и вымогающей организации»²⁷. Он призывал строить Русское государство, исходя только из собственного опыта, отвергнув любое преклонение перед зарубежными авторитетами, любое заимствование, любые советы заграничных «доброжелателей». Конечно, сегодня никто из видных российских политиков, за исключением небольшой части представителей оппозиции, не воспринимает Запад как идеологическое пугало, сосредоточие враждебных сил. Но и в сугубо миссионерскую, бескорыстную сущность воздействия межгосударственных организаций на сферу публичной политики сегодня, как и во времена Ильина, мало кто поверит.

Действительно, сегодня далеко не всех устраивают прагматичный подход в выстраивании нашего движения на пути к демократии. Поговаривают о необходимости форсированного изменения политической

²⁷ И.А. Ильин. Собр. соч. Т. 7. С. 490

системы. А иногда и о том, чтобы вернуться в «демократические» девяностые, полные хаоса и неразберихи. «Возврат к парализованному государству недопустим», - подчеркнул Д.А.Медведев в своей публикации²⁸. Но несмотря на трудности и существующие проблемы, Россия выполняла и будет выполнять взятые на себя обязательства, в том числе и в гуманитарной сфере. Мы выбрали путь демократического государства и последовательно движемся в этом направлении, развивая политическую систему России и ее демократические институты.

Современные государства, полагает Д.А.Медведев, «должны знать друг о друге как можно больше и вправе критически оценивать не только внешнюю, но и внутреннюю политику друг друга, может быть, и указывать на недостатки этой политики, если она может привести к проблемам международного масштаба или игнорирует общепринятые этические нормы, принципы гуманизма. Но критерии, стандарты и правила такого рода оценок и мониторинга не могут никому навязываться. Это тоже абсолютно очевидно. Никто не должен диктовать эти правила в одностороннем порядке, даже самые сильные, мощные государства и уважаемые государства. Чтобы они воспринимались, чтобы они были действенными, их нужно вырабатывать общими усилиями в ходе свободной дискуссии всех участников мировой политики. Здесь вполне уместен известный латинский принцип «то, что в равной мере затрагивает всех, требует и одобрения со стороны всех».

При этом, отмечает глава государства, «права наций не должны использоваться для создания изолированных, непрозрачных, закрытых политических режимов, всякого рода железных занавесов, которые скрывают неурядицы и, как правило, злоупотребления».²⁹

Последовательно решая задачу по обеспечению избирательных прав и свобод российских граждан, Россия выходила с инициативой по закреплению

²⁸ Там же.

²⁹ Медведев Д.А. Выступление Президента Российской Федерации Д.А.Медведева на пленарном заседании Международной конференции «Современное государство и глобальная безопасность» в г. Ярославле 14 сентября 2009 года.// www.yaroslavl-2009.ru

демократических принципов организации и проведения выборов в международных правовых актах.

Российская сторона выступила разработчиком Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, подписанной 7 октября 2002 года в городе Кишиневе Президентами Армении, Грузии, Кыргызстана, Молдовы, России, Таджикистана и Украины и вступившей в силу в ноябре 2003 года. В Конвенции подробнее, чем в любом из существующих международных актов, количество которых уже сегодня исчисляется десятками (см. приложение к настоящему изданию), изложено содержание принципов всеобщего, равного, прямого избирательного права, тайного голосования, периодических и обязательных, открытых и гласных, свободных, подлинных и справедливых выборов, а также суть основных стандартов в сфере финансирования выборов и избирательной кампании кандидатов, политических партий.

По инициативе ЦИК России был подготовлен проект Европейской конвенции о стандартах выборов, избирательных прав и свобод и от имени Ассоциации организаторов выборов стран Центральной и Восточной Европы и был представлен на рассмотрение ПАСЕ еще в 2002 году. Проект Конвенции, прошедший экспертизу Венецианской комиссии (Европейская комиссия «За демократию через право»), среди прочих конкретных механизмов функционирования правовых и иных гарантий избирательных прав и свобод участников избирательного процесса, содержал нормы, устанавливающие порядок осуществления международного наблюдения. К сожалению, этот проект так и продолжает ждать своего часа рассмотрения Комитетом Министров Совета Европы.

Государства-участники Организации Договора о коллективной безопасности предложили в ноябре 2007 на рассмотрение ОБСЕ «Базовые принципы организации наблюдения за общенациональными выборами по линии БДИПЧ ОБСЕ», направленные на дальнейшее развитие

универсальных демократических стандартов и обеспечения прав каждого государства на суверенитет в электоральных процессах, но которые, к сожалению, еще не нашли отклика у всех участников организации.

Настойчивость, объективность, аргументированность и искренняя заинтересованность в сохранении стабильного мирового порядка со стороны Российской Федерации в конечном итоге принесла свои плоды.

Президент США Барак Обама в сентябре 2009 г., выступая на заседании Генеральной Ассамблеи ООН, объявил: «Демократия не может быть привнесена в какую-либо страну извне. Каждая страна должна искать свой собственный путь, и ни один путь не является совершенным. Каждая страна будет следовать по пути, который коренится в культуре ее народа, и в прошлом Америка слишком часто была избирательна в своей пропаганде демократии». Новый Президент США фактически подтвердил тезис о возможности существования «суверенной демократии» в любой цивилизованной стране. А спустя месяц ведущий эксперт по России в команде Барака Обамы Майкл Макфолл окончательно дал понять, что США больше не намерены учить Россию демократии.

Дело за реформированием наднациональных политических и экономических институтов. Целью такой модернизации явилось бы развитие международных отношений, учет интересов как можно большего количества народов и стран, с учетом современных представлений о равенстве и справедливости³⁰.

Понимание мировых лидеров во взглядах на существующие проблемы в гуманитарной сфере диктует необходимость провести смещения акцентов и в международных отношениях. Может быть, даже закрепление в международных нормах новых подходов, относительно давно «конфликтующих» международных принципов – соблюдения прав человека и обеспечения государственного суверенитета при организации национальных электоральных процедур. Но эти изменения, определяя новые

³⁰ Медведев Д.А. Россия, вперед! // www.kremlin.ru, 9 сентября 2009 г.

подходы в развитии электорального суверенитета государств, не должны заслонять самого главного, того, во имя чего они проводятся, - человека с его правами и свободами³¹.

³¹ Зорькин В.Д. Апология Вестфальской системы // Россия в глобальной политике. N 3. 2004.

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ЭЛЕКТОРАЛЬНЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА

Вряд ли найдется ещё один такой же острый предмет международных отношений, как избирательный процесс, по которому государства столь же рьяно взвешивали бы все нюансы принципа уважения их суверенитета, недопустимости вмешательства в их внутренние дела, нарушения их внутренней компетенции.

Современные нормы международного избирательного права постепенно оформляются в самостоятельный комплексный политический и международно-правовой институт, в особую юридическую систему, оказывающую определяющее влияние на формирование и функционирование всех институтов новой модели представительной демократии, тем самым, образуя самостоятельную отрасль публичного политического права и законодательства. В мире существует несколько десятков международных актов по вопросам организации демократических выборов, которые являются для России юридически или политически обязывающие.

Основополагающие принципы проведения демократических выборов были определены Всеобщей декларацией прав человека, принятой в 1948 г., и Международным пактом о гражданских и политических правах, принятом в 1966 г., однако международное сообщество лишь относительно недавно обратило серьезное внимание на нормативное регулирование электоральных процедур в интересах реализации избирательных прав граждан.

С конца XX века демократия стала единственным безальтернативным общепризнанным принципом организации власти любого цивилизованного (выражаясь языком ст.38 Статута Международного Суда) государства. Электоральные процедуры (референдумы и выборы) стали «основой власти и законности любого правительства»³² демократического государства. Мы не

³² Пункт 6 Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ // Международные избирательные стандарты. Сборник документов / М. 2004. С.338.

мыслим свою политическую жизнь без периодических, нефальсифицированных, 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 актов³³.

Однако по своей юридической природе существующие международные акты, направленные на защиту избирательных прав граждан, являются типичным примером сборников политических норм, действующих не собственной силой, а в качестве юридически обязательных норм государства. Практически все действующие международные документы, затрагивающие политические права человека, имеют сегодня только рекомендательный характер с некоторым юридическим оттенком³⁴.

В настоящее время юридические обязательства государств в избирательном процессе, носят характер общих установлений, 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.

Отсутствие четких критериев и норм проведения электоральных процедур на международном уровне дает широкую свободу правоусмотрения национальным законодателям и позволяет создавать разнообразные модели организации национальных выборов.

³³ основополагающие принципы организации и проведения выборов закреплены в документах: Всеобщая декларация прав человека (Принята Генеральной ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года); Международный пакт о гражданских и политических правах (Принят Генеральной ассамблеей ООН 16 декабря 1966 года); Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (Копенгаген, 29 июня 1990 года); Протокол №1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Париж, 20 марта 1952 года); Декларация о критериях свободных и справедливых выборов (Принята на 154-й сессии Совета Межпарламентского союза, Париж, 26 марта 1994 года); Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ (Кишинев, 7 октября 2002 года) и др.

³⁴ Сегодня, 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.

Широкая возможность в «моделировании» избирательных систем на национальном уровне при отсутствии четких юридических международных стандартов свободных и демократических выборов не позволяет определить однозначные критерии оценки применяемых избирательных систем. Оценки зачастую носят ярко выраженный политический характер, не отражающий сущностных процессов, происходящих на территории того или иного государства. Подавляющее большинство международных мониторинговых миссий работают не на объективную оценку фактических обстоятельств организации проведения выборов³⁵, а осуществляют сбор фактуры для обоснования уже заготовленных выводов, основанных на политической целесообразности международной поддержки избранной представительной власти в государстве.

На Европейском континенте ярко выражена конкуренция двух «школ» международного наблюдения – ОБСЕ и СНГ. Если СНГ по юридическому характеру деятельности и, соответственно, представляемым выводам и заключениям, можно отнести к романо-германской школе (основанной на законодательных актах), то деятельность ОБСЕ – к англо-саксонской школе (основанной на прецедентном и статутном праве). К недостаткам последней можно отнести, прежде всего, отсутствие кодификации и абстрактность форм закрепления права, и как следствие этого – большую вероятность допустимости «двойных стандартов» при оценке легитимности выборов.

Сегодня нельзя говорить и об «идеальной» методике работы миссий СНГ. По мнению В.Е.Чурова, «формальные процедуры при определении мандата миссии наблюдения СНГ соблюдены полностью, при составлении мандата миссии наблюдения БДИПЧ — не полностью».³⁶

³⁵ Так, мандат международной миссии БДИПЧ ОБСЕ предусматривает выставление оценки организации и проведению выборов (п.26 Декларации Стамбульской встречи на высшем уровне, Стамбул, 19 ноября 1999 г.) с целью обмена информацией о выборах в государствах-участниках ОБСЕ (Парижская хартия для новой Европы, Париж, 12 ноября 1990 г.). Международные наблюдатели Содружества Независимых Государств имеют право давать свои заключения о результатах наблюдения (ст.15 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств).

³⁶ В.Е. Чуров. Суверенная демократия и выборы. «Российская газета», 30 марта 2007 г.

Практика показывает, что наибольшие проблемы в организации международного наблюдения и международной оценке выборов обусловлены:

- сохраняющимся различием в подходах к определению предназначения, целей, задач и функций международного наблюдения, пределов допустимого в рекомендациях (заклЮчениях) международных наблюдателей;

- отсутствием ясности в определении правосубъектности и правомочий международных наблюдателей (как в индивидуальном, так и в групповом качестве), правовом статусе документов, регламентирующих процедуру наблюдения, сроки и полномочия миссий международных наблюдателей, отсутствием эффективной взаимосвязи между нормами международных договоров, нормами национального законодательства и внутренними корпоративными нормами международных организаций;

- непрозрачностью технологии выработки и процедуры согласования методик наблюдения, критериев, определяющих степень соответствия национальных институтов и процедур международным обязательствам и «демократичности» избирательной системы.

Необходимо кодифицировать международные стандарты организации демократических выборов, предполагая что подобная кодификация должна презюмировать признание суверенного права государств устанавливать свои национальные процедуры в рамках имеющихся политических обязательств. Исходя из добровольно принятых обязательств, закрепленных в международных правовых документах, государства сами определяют приоритеты, скорость и интенсивность движения в своем развитии к обозначенным целям. Как отмечает В.Д.Зорькин, сегодня имеет место «насушная потребность в том, чтобы международное сообщество специалистов по конституционному праву тщательно проанализировало современное понятие полноценного суверенитета. Этот анализ должен учитывать как императивы либеральной демократии, так и необходимость

обеспечивать все компоненты сильной и правовой (именно правовой) власти»³⁷.

Существующие политические обязательства в электоральной сфере можно объединить в две группы – международные требования к избирательной системе и требования к электоральным процедурам.

1. Требования к избирательной системе:

- периодичность выборов (период времени между выборами, в соответствии с позицией ОБСЕ, не должен превышать 7 лет);
- хотя бы одна палата законодательного органа должна избираться непосредственно народом;
- подлинные выборы (выборные органы должны обладать подлинными, не формальными властными полномочиями);
- всеобщее избирательное право³⁸ (предполагает не дискриминационные избирательные права для граждан);
- равное избирательное право (равновесные голоса у избирателей и равенство прав кандидатов и партий);

2. Требования к организации процедуры выборов:

- свободные выборы (выбор избирателями должен быть сделан свободно, без давления);
- честные выборы (честное осуществление избирательных процедур и установление результатов);
- тайное голосование (обеспечение тайны волеизъявления).

В качестве примера закрепления вышеуказанных «международных норм» можно привести несколько выдержек из международных актов, иллюстрирующих достаточно общий и неоднозначный характер этих требований, что не является присущим юридическим нормам.

³⁷ Зорькин В.Д. Апология Вестфальской системы.// «Российская газета» 22 августа 2006 г.

³⁸ Международные правовые акты не относят политические права граждан к абсолютным и всеобщими и допускают их ограничения, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц (см., например, ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г., ст.10 и 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. или ст. 29 Всеобщей декларации прав человека 1948 г.).

«Каждый гражданин должен иметь ... право и возможность ...голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах,... обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей» (ст.25 Международного пакта о гражданских и политических правах). «Периодичность выборов» разными государствами трактуется по-разному: от 1 года (Президент Швейцарии) и 2 лет (Палата Представителей США) до 7 (Президент Ирландии) и даже 9 (Сенат Франции до 2003 г.) лет, «свободное волеизъявление» может предусматривать и обязательность участия в выборах (Бельгия) и официальную видеосъемку процесса голосования (Азербайджан).

«Воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в ... нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться ... посредством ... форм, обеспечивающих свободу голосования» (ст.21 Всеобщей Декларации прав человека). Насколько голосование по факсу (США), почте (ФРГ), интернету (Эстония) или подпись избирателя на обратной стороне бюллетеня (Финляндия) обеспечивает подлинную свободу голосования международные акты ответа не дают.

Аналогичные требования содержатся и в целом ряде политических обязательств различных международных организаций. Государства «обеспечивают, чтобы закон и государственная политика допускали проведение политических кампаний в атмосфере свободы и честности, в которой никакие административные действия, насилие или запугивание не удерживали бы партии и кандидатов от свободного изложения своих взглядов и оценок...» (п.7.7 Документа Копенгагенского совещания СБСЕ).

Определенно лучше обстоят дела с международным регулированием избирательных процедур в Содружестве Независимых Государств, где совместными усилиями разработан целый пакет международных документов, заложивших основу системы международных избирательных стандартов Содружества. За последние годы были разработаны Конвенция о стандартах

демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств (вступила в силу 11 ноября 2003 года), Рекомендации для международных наблюдателей Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами и референдумами (новая редакция от 7 декабря 2004 года), Декларация о принципах международного наблюдения за выборами и референдумами в государствах – участниках Содружества Независимых Государств (принята 25 ноября 2008 г.).

Одной из основных задач в соответствии с Хартией Шанхайской организации сотрудничества является содействие обеспечению прав и основных свобод человека в соответствии с международными обязательствами государств-членов и их национальным законодательством³⁹.

Во всех перечисленных международных актах, определяющих общие подходы государств к организации электоральных процедур, конкретизированы демократические принципы организации и проведения выборов. Как международные политические обязательства в своей совокупности, данные принципы могут претендовать на некие демократические стандарты (нормы) организации выборов, но оставляющих большую свободу правоусмотрения для национальных законодателей.

Международное право, будучи инкорпорированным по воле государства в его национальную правовую систему, не должно игнорировать цели и принципы национальной правовой системы. Нормы международного права должны толковаться и применяться на внутригосударственном уровне как с точки зрения целей и принципов международного права, так и согласно соответствующим ориентирам внутригосударственного права.

Европейские государства проявляют достаточно большую самостоятельность в своем праве на регулирование выборов. Поэтому требования норм европейского права, права СЕ, документов СБСЕ/ОБСЕ

³⁹ Международные избирательные стандарты: Сборник документов: Выпуск второй / Отв. ред. доктор юридических наук В.И.Лысенко. – М.: Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, 2009. – 1248 с.

далеко не всегда конкретны, а чаще всего ограничено только общими принципами избирательного права – «свободные», «подлинные», «всеобщие», «равные» выборы и т.д. Поэтому в современном мире и существует большое разнообразие подходов к регламентации вопросов выборов. Практически любой установленный порядок реализации избирательных прав, установленный на национальном уровне, с большей или меньшей натяжкой можно всегда вписать в существующие принципы организации и проведения выборов, которые на сегодняшний день носят декларативный характер и имеют множество изъятий и исключений, реализованных на практике «с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе»⁴⁰.

⁴⁰ Статья 29 Всеобщей декларации прав человека.

ВЫБОР ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ

Избирательный процесс лишь частично направлен на реализацию прав человека. В своем изначальном качестве данный процесс определяет форму и способы обеспечения управления государством, а в отдельных государствах является составной частью общего процесса демократизации. Многие нормы и институты избирательного права направлены на защиту прав и интересов государства, а не отдельно взятого человека, коллективных, а не индивидуальных прав. И здесь нет противоречия. Баланс интересов личности, общества и государства обеспечивается всей совокупностью правовых норм, содержащихся в различных источниках права.

Эффективность избирательной системы с ее институтами, системой законодательства, организаторами и участниками выборов, инфраструктурой во многом зависит от того, насколько она является отражением правовой культуры избирателей, соответствует текущему состоянию развития общества. Избирательная система, как зеркало, должно отражать в себе электорально-правовую культуру, правосознание граждан, развитие социально-экономических отношений и соответствовать им. Если становление избирательных институтов не имеет политико-культурных корней в обществе или, напротив, правовой формат организации выборов отстает от требований времени, неизбежен конфликт между правовыми регуляторами, определяющими основания и порядок передачи власти, и социальными регуляторами общественных отношений.

Современные избирательные системы (в широком понимании этого термина) с элементами досконального учета избирателей, механизмами образования избирательных округов, различными многовариантными системами фиксации и распределения голосов в пропорциональной системе и наделения полномочиями избранных лиц достаточно сложный механизм, в идеале позволяющий учесть при формировании представительных (законодательных) органов власти любое, даже незначительное, изменение

политического настроения избирателей. Именно к такой идеалистической модели (чуткого реагирование власти на настроение и устремления общества) организации демократического государства стремиться любая цивилизованная нация. Задача государства, его политических институтов и, прежде всего, политических партий (если это не маргинальные партии и не партии «однодневки») и организаторов выборов предложить избирателям прозрачную и доступную модель механизма реализации их активных избирательных прав. Модели, которая полностью отражает потребности и ожидания избирателей на текущем этапе развития государства и соответствует новым вызовам времени, в том числе связанными с глобальным переделом сфер международного влияния.

Именно такой подход положен в основу реализации избирательных прав граждан в современных демократических государствах. Порядок, способы реализации избирательных прав должны идеально соответствовать текущему состоянию общества, отвечать ожиданиям и потребностям населения.

Пренебрежение этим условием приводит к необратимым последствиям, откату общества назад, приходу к власти антинародного правительства, и как следствие, к ослаблению государства и его деградации. В качестве примера можно привести события 1917 года в России, когда общество (за исключением, пожалуй, его элиты) еще не было готово к либеральным идеям, и вследствие этого в последующем пришлось заплатить огромную цену за допущенные ошибки и промахи.

Неготовность восприятия обществом сущности демократических преобразований, объяснимая, помимо прочего, и слабым экономическим базисом, порой выливается в отторжение современных электоральных процедур, а любые последовательные и плавные шаги к свободным и всеобщим выборам воспринимаются отдельными представителями общества «в штыки», в прямом и переносном смысле этого слова. Такую картину мы

наблюдаем в некоторых странах, пытающихся встать на демократический путь развития (Афганистан, Ирак).

Что касается выбора конкретной избирательной модели, то в данном случае определяющей является четкая постановка целей использования самой избирательной системы (системы выборного представительства), которая определяется законодателем с участием политическими сил и общественности. При этом в концептуальном плане здесь существует довольно значительный разброс мнений.

Согласно одному из них, необходимо обеспечить реальное представительство населения в выборном органе, т.е. динамичное начало. По мнению других, намного важнее создать сильный парламент и сильное правительство, даже в ущерб реальному представительству (стабильное начало). Третьи полагают, что система организации выборов должна представлять из себя комбинацию указанных двух начал⁴¹.

Соответственно, как отмечается в специальной литературе, «пока не достигнуто справедливое соглашение о целях, тщетно пытаться упорядочить средства»⁴². Мнение, безусловно, справедливое при единственном замечании, что содержание понятия «справедливости» в данном случае только отчасти следует выяснять в морально-этической сфере. В основном же оно отражает реальную расстановку основных политических сил и на этой теме должны быть сосредоточены основные усилия. Конечным выражением указанной расстановки сил является компромисс между соответствующими политическими партиями и группами.

Помимо аспекта политической выгоды на выбор избирательной системы влияет широкий спектр политических, общественных и иных, в том числе экономических, причин.

⁴¹ Лысенко В.И. Выборы и представительные органы в новой Европе: политологический опыт и тенденции 80-90-х годов. М.: Наука, 1994. С. 267.

⁴² Лейкманн Э., Ламберт Д.Д. Исследование мажоритарной и пропорциональной избирательной систем. М., 1958. С.8.

Необходимо заметить, что юридические правила, определяющие характер и содержание прямого волеизъявления граждан на выборах, в законодательстве постсоветских государств постепенно сближаются по содержанию с правилами, выработанными в демократических странах мира. И это объективный процесс. Прямая демократия в современном обществе - не самоцель. Ведь законодатель в своей практической деятельности руководствуется не отвлеченными идеалами, а рациональным расчетом. В условиях развитой системы представительства, структурированной партийной системы и более рациональное использование механизмов пропорционального представительства открывает большие возможности.

Опираясь на международные нормы и обязательства каждая нация, реализуя свой суверенитет, может и имеет право создать свою национальную избирательную систему.

Любой народ или нация, учреждая демократию, должен сделать выбор конкретной формы устройства власти и государства. Определяющее значение в выборе формы демократии заложено в следующей триаде:

- президентская или парламентская республика,
- унитарное или федеративное государство,
- тип избирательной системы.

Если в России выбор по первым двум позициям был сделан в 1993 г. и закреплен в Конституции Российской Федерации (федеративное государство с президентско-парламентской формой правления), то выбор избирательной системы (как на федеральном, так и на региональном уровне) остался открытым, и может определяться законом без внесения изменений в Основной закон государства.

Главная задача при выборе избирательной системы (на всех уровнях и родов власти) состоит в том, чтобы создать такой саморегулирующийся механизм, который сам стал средством удержания демократических основ в стабильном (или достаточно стабильном) состоянии. Этот механизм должен иметь систему контроля народа над правительством, которая должна быть

гармонично встроена в механизм управления государством и четко реагировать на все отклонения и сбои в его работе. При этом система контроля не должна мешать работать этому механизму, обеспечивающего поступательное движение вперед.

Мы должны понимать, что, создавая оптимальную систему органов государственной власти (включая и избирательную систему), закладывая в нее саморегулирующие механизмы, невозможно создать равные по своему влиянию в обществе ветви власти. При республиканской форме правления законодательная власть неизбежно оказывается господствующей. Если солидный вес законодательной власти требует ее разделить, то слабость исполнительной, напротив, требует ее укрепить⁴³.

Моделирование избирательной системы необходимо начинать с процедур формирования высшего законодательного (представительного) органа государственной власти. Верхняя палата двухпалатного парламента должна играть свою ключевую роль сдерживающего фактора в саморегулирующемся механизме. При этом формирование палат должно проходить «по не сообщающимся друг с другом каналам»⁴⁴, в противном случае идеи, заложенные в основу существования двухпалатной системы, будут сильно искажены.

Мировой опыт цивилизованных государств свидетельствует о необходимости разделения «политических корней» палат парламента. Так, Конгресс США состоит из двух палат, которые представляют различные политические сферы: Палата представителей (435 членов) избирается по мажоритарной системе относительного большинства в одномандатных округах при активном участии партий; Сенат (100 человек) избирается в двухмандатных (неравных) округах в 50 штатах. Великобритания: Палата общин (659 членов избирается населением, доминирует партийная система) и Палата Лордов (до недавнего времени формировалась на наследственной

⁴³ Федералист. Политическое эссе Александра Гамильтона, Джеймса Мэдисона и Джона Джея. Под ред. Яковлева Н.Н. – М.: «Прогресс», 1994. С.345-351.

⁴⁴ Там же.

основе). Германия: Бундестаг (663 депутата избираются всеобщим прямым голосованием по смешанной системе) и Бундесрат (формируется правительствами земель). Франция: Национальное Собрание (577 депутатов избираются в мажоритарных округах при активном участии партий) и Сенат (321 сенатор избирается на косвенных выборах коллегией выборщиков и, в большей мере, представляет интересы территорий).

Следующий этап моделирования избирательной системы предусматривает непосредственное определение и создание механизмов формирования парламента для «лучшей жизни» своих граждан. Этот выбор во многом определяет политическую жизнь каждого конкретного государства: в одних случаях он дает импульс для прогрессивного развития нации, в других – имеет катастрофические последствия для перспектив национального развития.

Установленная национальным законодателем избирательная система (в узком смысле этого слова) должна оптимально соответствовать реалиям времени, учитывать все нюансы историко-политического развития государства и задавать направления его развития.

Избирательная система, как в узком, так и в широком понимании этого термина⁴⁵, обслуживает основополагающую составляющую демократии – выборы и референдумы. Смена власти в любом цивилизованном государстве может осуществляться только легитимным, демократическим путем – через выборы представительных органов. Так записано в Конституции Российской Федерации, так предписывают международные правовые акты. Однако ни один из этих правовых документов не устанавливает конкретные характеристики типа и вида избирательной системы, оставляя выбор за политиками и законодателями.

⁴⁵ Избирательная система в широком смысле – это законодательно установленный и действующий механизм формирования органов государственной власти и местного самоуправления, который включает в себя: законодательно определенную систему выборных органов; законодательно определенные процедуры организации и проведения выборов; законодательно установленную систему определения результатов голосования по передаче властных полномочий.

Избирательная система в узком смысле – это законодательно установленная система общих принципов организации и проведения выборов по формированию органов государственной власти или органов местного самоуправления.

Со второй половины прошлого века зарубежные и отечественные исследователи активно включились в анализ и перспективы развития возможных моделей избирательных систем и их влияния на политическое состояние общества. Однако все они прямо или косвенно приходили к выводу, что идеальной (универсальной) избирательной системы не существует. Одни и те же системы совершенно по-разному проявляют себя в конкретных условиях⁴⁶ и в государстве должна быть выбрана именно та модель избирательной системы, которая наиболее полно удовлетворяет потребностям общества с учетом его исторических, географических, социальных, экономических и культурных условий развития.

В зависимости от целей и устремлений правящей элиты избирательную систему можно моделировать (конструировать), априори настраивая весь спектр политического звучания многомерного механизма своего социума. Сложность при выборе избирательной системы состоит в том, чтобы расставить цели и устремления в приоритетном порядке, исходя из степени их важности, а уже потом настраивать механизм, комбинируя и выстраивая избирательную систему, способствующую достижению этих целей.

Настройка может производиться по множеству параметров для обеспечения достижения ряда функций избирательной системы, таких как: обеспечение представительства (как территориального и национального, так и политического), обеспечение доверия к выборам и власти, обеспечение разрешения политических конфликтов в обществе, формирование сильного и эффективного правительства, обеспечение контроля и надзора над правительством со стороны общества, обеспечение устойчивой политической системы и других.

Например, по оценкам Российского общественного института избирательного права, в жестких рамках Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан

⁴⁶ Иванченко А.В., Кынев А.В., Любарев А.Е. Пропорциональная избирательная система в России. История, современное состояние, перспективы. М., 2005. С.7.

Российской Федерации» законодатель субъектов Российской Федерации может самостоятельно устанавливать конкретные параметры более трех десятков юридических параметров по вопросам регулирования региональных и местных выборов.

Конкретный выбор национальной избирательной системы может быть ограничен только международными договорами, общепризнанными принципами и нормами международного права, связанными с защитой и реализацией политических прав граждан, которые сегодня, по сути, являются сборником политических, а не юридически обязательных норм (подробнее см. главу «Международные электоральные обязательства»). Поэтому, разрабатывая или совершенствуя избирательную систему, необходимо, прежде всего, расставить в приоритетном порядке критерии, которые являются наиболее важными в определенном политическом контексте в конкретном государстве в текущий период его развития.

Процесс «настраивания» избирательной системы всегда будет перманентным, а избирательное право останется одним из самых «мягких» подвидов законодательства для того, чтобы адекватно отвечать новым политическим, демографическим, социальным и правовым веяниям и текущим вызовам.

Необходимо заметить, что выбранная избирательная система хотя и играет значительную роль в существовании демократических институтов, но является лишь составной частью в сложном механизме государственного устройства, правил и процедур участия населения в управлении делами государства. Действенного эффекта от применения той или иной модели избирательной системы можно ожидать только при сбалансированном взаимодействии с другими элементами структуры политических институтов в целом (структурирование и деятельность политических партий, общественных объединений, средств массовой информации, правозащитных организаций, органов местного самоуправления и т.д.).

В своей классической работе «Политические партии» известный французский политолог Морис Дюверже утверждает, что избирательный механизм играет значительную, если не решающую, роль в формировании партийной (политической) системы. При этом качественные показатели политической системы общества зависят практически от всех параметров выбранной избирательной системы: мажоритарная, пропорциональная или смешанная, каково количество распределяемых мандатов в округе, размер округа и т.п. Конкретный вид или подвид избирательной системы может характеризовать более ста юридических параметров, закрепленных в национальном законодательстве, начиная от величины заградительного барьера для допуска списка кандидатов к распределению мандатов, заканчивая продолжительностью периода голосования.

Выбор вида или типа избирательной системы демократического государства опирается на два основных критерия: политического курса, определяемого «партией власти» и законодательно установленными ограничениями, прежде всего, международными обязательствами государства⁴⁷.

Как бы мы того не хотели (исходя из общедемократических ценностей), но избирательная система обслуживает и отражает политические приоритеты властных институтов, прежде всего, «партии власти» (под которой можно понимать как общественно-политическое объединение, так и политическую элиту общества), хотя в идеале должна отражать консолидированную волю всех граждан – электоральное настроение избирательного корпуса. Сегодня в мире нет ни одного демократического государства (либо государства, стремящегося к этому статусу), в основу выбора избирательной системы которого не была бы положена политическая выгода.

⁴⁷ ч.4 ст.15 Конституции РФ: Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

В основу устойчивости политической системы общества заложена избирательная система, позволяющая за счет постоянно динамически меняющегося политического курса «партии власти» (отчетливо это видно после проведения очередных выборов) сохранять баланс между электоральным настроением (ожидаемым курсом) и проводимым политическим (реальным) курсом.

К сожалению, эти два политических вектора, характеризующие реальное и ожидаемое развитие общества, никогда не сольются в один «идеальный», хотя всегда стремятся это сделать, исходя из природы общественно-политических отношений.

Каждое государство через законодательные органы, отражая консолидированную волю своего народа, создает национальную избирательную систему, постоянно стремясь к идеалу, реализует свое право на электоральный суверенитет.

МОДЕЛИ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СИСТЕМ

Избирательная система определяет основные параметры действующей в государстве правовой и организационной конструкции выборной демократии, способов выявления и реализации воли народа на предмет избираемых органов публичной власти и должностных лиц⁴⁸.

В современном мире существуют различные виды и подвиды избирательных систем не только в узком понимании этого термина, как способ определения победителей на выборах, но и в широком, учитывающего все составляющие избирательного процесса и их юридическое закрепление. К последним относятся:

- установление избирательных прав и гарантий их реализации на уровне законодательных актов,
- организационно-технологическая база национальных выборов,
- правовое регулирование стадий избирательного процесса.

Стадии избирательного процесса, хотя и по-разному закреплены в законодательстве каждого отдельного государства, тем не менее, всегда относительно универсальны и независимо от конкретной страны включают:

- назначение выборов,
- формирование инфраструктуры для проведения выборов,
- выдвижение и регистрация кандидатов, списков кандидатов,
- информационное обеспечение выборов, включая агитацию,
- голосование, подсчет голосов, установление результатов и их обнародование.

В ряде государств законодательно закреплены стадии возможного обжалования результатов выборов и назначения повторного голосования или повторных выборов⁴⁹. Такая практика сложилась практически во всех постсоветских государствах и обусловлена остротой предвыборной борьбы в

⁴⁸ Биктагиров Р.Т. Субъект избирательного права России: теоретико-правовое исследование: монография. – Казань: РИЦ «Школа», 2009. – С. 222.

⁴⁹ См., например, Арановский К.В., Игнатенко В.В., Князев С.Д. Избирательное право России (понятие и основные институты): Учебное пособие. – Владивосток: Изд-во Дальневост. Ун-та, 2007. 232 с.

отсутствии сложившейся политической культуры участия населения в свободных выборах.

В зависимости от конкретных условий развития той или иной нации законодательные органы государств по-разному структурируют свою избирательную систему, учитывая свои национальные особенности, обусловленные под влиянием различных факторов: начиная от исторического обычая, заканчивая текущим социально-экономическим развитием общества.

В конституциях многих зарубежных государств нет самостоятельной главы (раздела или т.п.), посвященной избирательной системе. При этом нормы об избирательных правах и избирательной системе нашли свое отражение в разных разделах основных законов этих стран. Такая схема реализована в конституциях (конституционных актах) Азербайджана, Армении, Бельгии, Германии, Грузии, Ирландии, Испании, Италии, Казахстана, Китая, Кыргызстана, Молдовы, Монако, Нидерландов, Польши, США, Таджикистана, Турции, Финляндии, Швейцарии⁵⁰.

В конституциях некоторых государств содержатся специальные главы (разделы), посвященные избирательной системе государства (Туркменистан, Турция, Узбекистан, Украина).

По-разному строится система законодательного закрепления элементов национальной избирательной системы. В ряде государств, в частности, в Азербайджане, Аргентине, Армении, Белоруссии, Бельгии, Грузии, Кыргызстане, Молдове, Франции приняты избирательные кодексы. В некоторых странах действуют законодательные акты о выборах повышенного правового статуса (например, в Абхазии, Казахстане, Южной Осетии – конституционные законы), либо имеется совокупность взаимосвязанных законодательных актов⁵¹.

⁵⁰ Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Авторы научно-издательского проекта: Лысенко В.И., Головин А.Г. Под общей редакцией Чурова В.Е. – М.: МедиаПресс, 2009. С.15.

⁵¹ Там же. С.16.

Не касаясь вопросов устройства национальных политических систем, которые входят в исключительную компетенцию суверенного государства, необходимо обратить внимание на различное построение архитектуры избираемых органов.

Во многих государствах законодательные органы всех уровней и представительные органы местного самоуправления избираются населением напрямую. В большинстве цивилизованных государств на конституционном уровне закреплён институт президентства. В одних государствах президент является главой государства (например, Российская Федерация), в других – будучи главой государства, одновременно возглавляет и исполнительную власть (например, Азербайджан, Таджикистан, Туркменистан). В большинстве стран срок полномочий президента составляет в основном 4 года (например, в Молдове, Сербии, США), в некоторых странах (например, в Азербайджане, Армении, Белоруссии, Грузии, Кыргызстане, Польше, Туркменистане, Украине, Франции, ФРГ) – 5 лет, либо 6 лет (Аргентина, Россия, Финляндия), либо 7 лет (Ирландия, Италия, Казахстан, Таджикистан, Турция, Узбекистан), тогда как в Швейцарии – 1 год (в связи с ежегодной ротацией).

В настоящее время используется несколько моделей порядка избрания президента. В США Президента избирает коллегия выборщиков, в других – депутаты парламента (например, в Турции, Италии), либо президент избирается из состава коллегиального органа исполнительной власти на ротационной основе (Швейцария), либо в ходе всеобщих выборов (в большинстве стран, где данный институт законодательно предусмотрен), либо в ходе специального расширенного заседания парламента (ФРГ)⁵².

По-разному решены вопросы организации и деятельности легислатур. В ряде государств парламента имеют двухпалатную структуру, например, в Аргентине, Белоруссии, Бельгии, Великобритании, Ирландии, Испании, Италии, Казахстане, Нидерландах, Польше, России, США, Таджикистане,

⁵² Там же. С. 19.

Франции, ФРГ, Швейцарии, в других странах – в Азербайджане, Армении, Грузии, Китае, Кыргызстане, Молдове, Монако, Сербии, Туркменистане, Турции, Узбекистане, Украине, Финляндии – парламенты являются однопалатными⁵³.

Количество депутатов парламента значительно варьируется от страны к стране и слабо коррелируется с численностью избирательного корпуса и с площадью государства: в Бельгии – 221 парламентария (из них соответственно 150 депутатов нижней палаты и 71 член верхней палаты), в Великобритании – 1264 (соответственно 646/618), в Италии – 915 (из них соответственно 630 депутатов и 315 сенаторов), во Франции – 898 (577/321), в России – 616 (450/166), в Испании – 607 (350/257), в ФРГ – 565 (496/69), в Польше – 560 (460/100), в США – 535 (435/100), в Аргентине – 329 (257/72), в Швейцарии – 246 (200/46), в Ирландии – 226 (166/60), в Нидерландах – 225 (150/75), в Белоруссии – 174 (110/64), в Казахстане – 154 (107/47) парламентария. Срок полномочий парламента варьируется от 4 до 6 лет. Например, в Бельгии, Испании, Польше, Финляндии он составляет 4 года, во Франции нижняя палата избирается на 5-летний срок, тогда как верхняя палата – на 6-летний срок полномочий⁵⁴.

Одним из международных стандартов демократических выборов является обязательное проведение выборов самостоятельными и независимыми избирательными органами, статус, компетенция и полномочия которых установлены конституцией и законодательными актами. В каждом государстве по-разному реализован этот международный принцип.

В настоящее время практика придерживается двух принципиальных схем организации избирательных органов: в ряде государств выборы организуются системой избирательных комиссий – специализированных коллегиальных органов, для которых организация выборов является основной функцией, в других государствах функция избирательного органа

⁵³ Там же. С.21.

⁵⁴ Там же. С.22.

на период выборов передается одному из государственных министерств (министерству внутренних дел, юстиции или др.).

Система избирательных комиссий существует в большинстве государств Центральной и Восточной Европы, министерство внутренних дел организует выборы в основном в государствах Западной Европы (Бельгия, Италия, Нидерланды, Франция и др.). В США на федеральном уровне образованы две избирательные комиссии, функции которых разделены, при этом ни одна из них не принимает непосредственного участия в подсчете голосов и установлении результатов выборов. В Ирландии система избирательных органов базируется на Министерстве по делам окружающей среды, национального наследия и местного управления.

В ряде государств функционируют специализированные судебные органы, занимающиеся только избирательными делами. Так, в Бразилии система специализированных судов состоит из Высшего избирательного суда, региональных избирательных судов (в каждом штате), избирательных судей и избирательных советов. В Перу функции избирательных органов возложены на специализированные судебные органы - Национальный судебный совет по выборам. Кроме того, в Перу в избирательном процессе задействованы Национальное ведомство по избирательным процессам, Национальный регистрирующий орган по актам гражданского состояния и выдаче удостоверений личности, а также на региональном уровне – специальные судебные советы по выборам, ведомства по избирательным процессам, участковые избирательные бюро и временные избирательные бюро.

В государствах, где избирательными органами являются специальные комиссии, способы их формирования достаточно разнообразны, но призваны решить одну задачу – сформировать компетентный независимый и беспристрастный орган для проведения выборов.

В состав Избирательной комиссии Великобритании входит не менее пяти, но не более девяти членов, которые назначаются Королевой по совету

Палаты общин на срок, не превышающий 10 лет. Члены Избирательной комиссии не могут состоять в какой-либо партии, занимать выборные должности, а также входить в списки спонсоров политических партий в течение последних 10 лет перед их назначением⁵⁵.

В Польше Государственная избирательная комиссия формируется из трех представителей Верховного Суда, Конституционного Трибунала и Высшего Административного Суда, которые избираются соответствующими судами и утверждаются Президентом Республики. В Сербии Центральная избирательная комиссия формируется Парламентом, при этом наряду с постоянными членами назначаются их заместители (резервные члены), а партии, участвующие в выборах, вправе назначить членов с правом совещательного голоса. В Испании центральная избирательная комиссия формируется из 13 членов, 8 из которых назначаются посредством жребия из числа судей Верховного суда, а 5 – парламентом из числа профессоров университетов. Участковые избирательные комиссии в Испании формируются в составе трех членов из списка избирателей посредством случайной выборки (жеребием).

В Ливане избирательная администрация возглавляется Центральной избирательной комиссией (в буквальном переводе – Комиссия по надзору за избирательной кампанией) по согласованию с Министром внутренних дел и муниципалитетов. Центральная комиссия формируется Советом министров по представлению Министра внутренних дел и муниципалитетов, состоит из 10 членов, которые назначаются по профессиональному принципу, а именно: судья Кассационного суда, назначенный из трех кандидатур, предложенных Высшим советом юстиции, который является председателем комиссии; судья Государственного совета, назначенный из трех кандидатур, предложенных Бюро Государственного совета, который является заместителем председателя комиссии; судья, назначенный из трех кандидатур, предложенных

⁵⁵ Современные избирательные системы. Вып.1: Великобритания, Канада, Мексика, Польша / Д.В.Лафитский, Н.М.Касаткина, А.Г.Орлов, Н.Ю.Трещетенкова. – М.: РЦОИТ: Норма, 2006. С.41.

Национальным аудиторским бюро; адвокат, назначенный из трех кандидатур, предложенных Бейрутской ассоциацией адвокатов; адвокат, назначенный из трех кандидатур, предложенных Трипольской ассоциацией адвокатов; два эксперта по массовой информации и рекламе, назначенные из шести кандидатур, предложенных Национальным советом по СМИ; три эксперта по вопросам выборов, включая управление, финансирование и рекламную кампанию. Комиссия, которой в ливанской избирательной системе отведена явно второстепенная, по сравнению с министром внутренних дел и муниципалитетов, роль не является постоянно действующим органом, срок ее полномочий начинается со дня издания декрета о формировании и истекает через шесть месяцев со дня после всеобщих парламентских выборов.

Каждое государство для обеспечения беспристрастности избирательного органа устанавливает определенные ограничения для членов избирательных комиссий.

Членами избирательных комиссий в государствах на территории бывшего СССР не могут быть:

- лица, заинтересованные в результатах выборов (кандидаты, их доверенные лица уполномоченные представители и т.п.). Запрет установлен в Азербайджанской Республике, Республике Армения, Республике Беларусь, Грузии, Кыргызской Республике, Российской Федерации, Республике Узбекистан и Украине;

- лица, находящиеся у них в непосредственном подчинении или являющиеся их родственниками, - в Азербайджанской Республике, Кыргызской Республике и Российской Федерации;

- лица, занимающие определенные должности, - в Республике Армения, Грузии, Кыргызской Республике и Российской Федерации;

- лица, имеющие неснятую или непогашенную судимость, - в Грузии, Республике Казахстан, Кыргызской Республике, Российской Федерации и Украине;

- лица, признанные недееспособными или ограниченно дееспособными,
- лица, нарушавшие избирательное законодательство (выведенные ранее из состава комиссии, привлеченные к ответственности) – в Азербайджанской Республике, Республике Армения, Грузии и Российской Федерации.

В ряде государств аналогичные ограничения установлены и для реализации пассивного избирательного права. Например, для кандидатов на выборах в Великобритании законодательно установлен достаточно обширный список ограничений. Не вправе баллотироваться в Парламент Великобритании:

1) лица, на которых распространяется действие приказа о банкротстве в Англии или Уэллсе, которые были признаны в судебном порядке банкротами в Северной Ирландии, и лица, чья собственность была конфискована в Шотландии;

2) лица, отбывающие наказание в виде лишения свободы сроком свыше 12 месяцев;

3) лица, занятые на службе Короны – государственные гражданские служащие, служащие полиции, военнослужащие, руководители некоммерческих компаний, назначаемые государством (например, Би-би-си), судьи и некоторые др.;

4) лица, признанные виновными в совершение определенных правонарушений в сфере избирательного законодательства;

5) наследственные пэры, участвующие в заседании Палаты лордов;

6) епископы и некоторые другие лица⁵⁶.

Важным элементом организации выборов является регистрация избирателей и составление списков избирателей. Именно эта процедура должна обеспечивать реализацию на практике принципа всеобщего избирательного права, поскольку возможность реализовать свое активное

⁵⁶ Современные избирательные системы. Вып.1: Великобритания, Канада, Мексика, Польша / Д.В.Лафитский, Н.М.Касаткина, А.Г.Орлов, Н.Ю.Трещетенкова. – М.: РЦОИТ: Норма, 2006. С.76.

избирательное право гражданин имеет в случае, если он внесен в списки избирателей.

В современном мире применяются пассивная и активная (заявительная) система регистрации избирателей. В первом случае в список избирателей независимо от их воли включаются все лица, обладающие активным избирательным правом. Такая система используется в государствах-участниках СНГ, Испании и др.

Вторая – активная или заявительная система регистрации – предполагает официальное обращение лица, обладающего активным избирательным правом, в уполномоченный орган или к уполномоченному должностному лицу с заявлением о регистрации его в качестве избирателя. Порядок подачи и форма такого заявления различны, но избиратель, не обратившийся в установленный срок с таким заявлением, лишается возможности реализовать свое активное избирательное право на соответствующих выборах. Такая система используется, в частности, в большинстве штатов США, Франции и др.

Используемые в государствах мира процедуры составления списков избирателей можно также подразделить на предполагающие возможность дополнительного внесения избирателей в список избирателей до окончания голосования (например, Российской Федерации, Республика Беларусь и др.), и запрещающие внесение таких изменений после определенного срока вообще (Франция, Турция и др.), либо запрещающие внесение изменений после определенного срока без решения суда (Финляндия, Украина, Черногория и др.).

Для организации голосования и подсчета голосов на всех выборах образуются избирательные участки. Во многих государствах предусмотрена возможность образования избирательных участков не только на территории государства, но и за границей для голосования постоянно проживающих или временно находящихся там избирателей.

При организации избирательных участков на территории государства, в котором проводятся выборы, законодательством, как правило, устанавливаются предельная численность избирателей на избирательном участке. Такая предельная численность устанавливается национальными законодателями по разному: 200 избирателей в Турции, 1000 избирателей в Черногории, Финляндии, 1200 в Нидерландах, 1500 в Азербайджане, 2000 в Армении, Испании и Турции, 2500 в Украине, 3000 в России, Казахстане, 4000 во Франции⁵⁷. В Ливане предельная численность избирателей на участке может быть до 400 человек, но в исключительных случаях – не более 800. В Бельгии предельная численность избирателей на избирательных участках установлена в зависимости от способа голосования – при голосовании по бумажным бюллетеням – не более 800 избирателей, при электронном голосовании – не более 2000 избирателей. В ряде государств установлено минимальная численность избирателей на избирательном участке: например, в Украине – 20, в Ливане – 100.

Первым этапом избирательной кампании для кандидата на любых выборах является процедура выдвижения и регистрации, которая предполагает получение гражданами официального статуса кандидата на соответствующих выборах.

Законодатели устанавливают различные цензы для реализации пассивного избирательного права. Основными из них являются ценз оседлости и возрастной ценз. Например, в США установлены следующие возрастные цензы: 25 лет - для Палаты представителей Конгресса США, 30 лет – Сената, 35 – Президента. Для реализации права баллотироваться на должность Президента США необходимо иметь постоянное место жительства на территории США в течение 14 лет. Во Франции с 1980 года пассивным избирательным правом при выборах в Сенат пользуются граждане, достигшие 35 лет, в Национальную Ассамблею – 23 года.

⁵⁷ Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Авторы научно-издательского проекта: Лысенко В.И., Головин А.Г. Под общей редакцией Чурова В.Е. – М.: МедиаПресс, 2009. С.38.

Французским избирательным кодексом 1975 г. установлен 10-летний срок электоральной натурализации граждан⁵⁸.

В зависимости от вида выборов и применяемой избирательной системы кандидат может выдвигаться непосредственно (т.е. в индивидуальном качестве) либо в составе списка кандидатов (при проведении выборов в представительный орган по пропорциональной системе).

Субъекты выдвижения кандидатов, списков кандидатов устанавливаются законодательством государств. Таким правом могут наделяться на выборах президента и депутатов представительного органа по одномандатным или многомандатным избирательным округам политические партии, иные общественные объединения, группы избирателей, граждане в порядке самовыдвижения; на выборах депутатов представительного органа по пропорциональной системе – политические партии, иные общественные объединения. При этом, как правило, один субъект выдвижения вправе выдвинуть одного кандидата (в многомандатном округе – число кандидатов, равное числу мандатов) или один список кандидатов в каждом избирательном округе.

Законодательством всех государств предусмотрены определенные процедуры регистрации кандидатов, списков кандидатов. Кроме представления в избирательный орган установленного законом пакета документов, условием регистрации является представление определенного количества подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидата, списка кандидатов и (или) внесение избирательного залога. Во многих государствах кандидаты, списки кандидатов, выдвинутые от политических партий или иных общественных объединений, удовлетворяющих определенным критериям, освобождаются от сбора подписей и внесения залога.

⁵⁸ Национальные парламенты мира: энцикл. справ. / А.Х.Саидов; Рос. Акад. Наук, Ин-т государства и права. – М.:Волтерс Клувер, 2005. С.215.

Количество подписей избирателей, необходимое для регистрации, устанавливается либо в абсолютном выражении, либо в процентах от числа избирателей соответствующего избирательного округа. Так, например, в Бельгии кандидат в депутаты Палаты представителей должен представить от 200 до 500 подписей избирателей в зависимости от избирательного округа, в Дании – 25 подписей избирателей, кандидат в сенаторы Польши – 3 тыс. подписей избирателей соответствующего воеводства. Во Франции для регистрации кандидату на должность Президента необходимо собрать подписи не менее 500 граждан – членов Парламента, региональных и генеральных советов, территориальных собраний заморских территории или мэров, при этом среди подписантов должны быть представители не менее 30 департаментов; кандидат на должность Президента Азербайджана должен представить не менее 40 000 подписей избирателей, собранных не менее чем в 60 избирательных округах; кандидат на должность Президента Республики Беларусь – 100 000 подписей; кандидат на должность Президента Узбекистана должен представить подписи не менее чем 5% избирателей, Черногории – не менее 1,5%, Казахстана – не менее 1%⁵⁹.

В некоторых государствах для ограничения участия в выборах кандидатов, не пользующихся поддержкой избирателей, предусмотрен избирательный залог (денежный залог, депозит, залоговый депозит): в Канаде – 200 канадских долларов, в Японии – 2 млн. иен, в Ирландии – 500 евро.

В некоторых государствах условием регистрации кандидата является представление определенного числа подписей избирателей и внесение избирательного залога одновременно. Так, в Великобритании кандидат в депутаты парламента должен представить 10 подписей избирателей и внести залог в размере 500 фунтов стерлингов, который возвращается при получении им не менее 5% голосов избирателей.

⁵⁹ Там же. С.41.

Модели финансирования выборов (в части проведения избирательных кампаний кандидатов, политических партий и других участников выборов) могут быть классифицированы следующим образом: полностью государственное финансирование, смешанное финансирование, финансирование участниками выборов самостоятельно, финансирование участниками выборов и другими лицами.

Так, например, в Беларуси и Узбекистане финансирование деятельности кандидатов на должность Президента осуществляется за счет средств, выделенных из государственного бюджета всем кандидатам в одинаковом размере; а также предусмотрена возможность внесения пожертвований, которые вносятся на специальный счет центральной избирательной комиссии и распределяются между кандидатами в равном размере.

Информационное обеспечение выборов, в том числе регулирование предвыборной агитации, также по-разному осуществляется в различных странах. При этом национальный законодатель призван решить проблему равного доступа кандидатов к средствам массовой информации. В законодательстве ряда государств предусмотрена возможность осуществления мониторинга участия организаций, осуществляющих выпуск СМИ в период выборов. При этом в некоторых странах партии образовывали своеобразный мониторинговый пул в целях обеспечения соблюдения равенства освещения их предвыборной деятельности в государственных СМИ.

Различные схемы использовали законодатели государств в ходе непосредственного голосования: от многодневных (Индия, Италия), до нескольких часов (Боливия, Перу). Наиболее распространенный интервал времени голосования – 10-14 часов (почти все Европейские страны). В некоторых государствах применяется досрочное голосование (Россия, США, Турция, Узбекистан, Украина, Финляндия, Швейцария). В день голосования вводятся ограничения, в первую очередь на проведение агитации. В

некоторых государствах этот перечень ограничений достаточно обширен. Например, в Аргентине запрещено: поводить собрания избирателей, находиться с оружием в радиусе 80 метров от места подачи голосов, проводить народные представления, театрализованные праздники, спортивные соревнования, осуществлять продажу любого вида алкоголя, предлагать избирателю бюллетень для голосования в радиусе до 80 метров до места подачи голосов (бюллетени изготавливаются самими участниками избирательного процесса), использовать флаги, девизы и другие отличительные символы, публиковать прогнозы по результатам выборов и некоторые другие⁶⁰.

Подсчет голосов избирателей обычно производится в участковых избирательных комиссиях. В Бельгии, Великобритании, Ирландии – в помещениях специальных счетных центров, в Эстонии – в вышестоящих комиссиях. В Финляндии и Нидерландах подсчет избирательных бюллетеней осуществляется дважды, первоначально в участковой избирательной комиссии и на следующий день в окружной избирательной комиссии. В ряде государств после подсчета бюллетени сразу уничтожаются (Боливия, Испания).

Помимо процедурных различий в стадиях избирательного процесса демократические цивилизованные государства в архитектуре своего политического устройства применяют и различные способы определения победителей на выборах (избирательные системы в узком смысле этого слова). На сегодняшний день из 213 государств и территорий (из них 199 государств – члены ООН, остальные 14 – самоуправляемые или зависимые (протекторатные) территории) мажоритарную избирательную систему относительного большинства применяют 47 государств, квалифицированного большинства – 22, исключительно пропорциональную (различных видов) – 72, смешанную систему выборов (разные модели) – 30, остальные

⁶⁰ Современные избирательные системы. Вып.2: Аргентина, Германия, Швеция / А.Г.Орлов, Ю.И.Лейбо, И.А.Ракитская; науч.ред. Ю.А.Веденеев, В.И.Лысенко. – М.: РЦОИТ: Норма, 2007. С.72.

государства и территории используют еще более утонченные варианты указанных избирательных систем. При этом из 31 новой демократии (после развала СССР и социалистического лагеря) первоначально 6 государств избрали мажоритарную систему выборов, а остальные 25 – пропорциональную (из них: смешанную – 6, исключительно пропорциональную – 19)⁶¹. Как отмечают современные исследователи в мире наметился крен в пользу применения пропорциональных систем. Только за последние пятнадцать лет около трех десятков государств перешли на пропорциональную систему распределения депутатских мандатов⁶². К их числу относится и Россия, которая проводила выборы депутатов Государственной Думы пятого созыва в 2007 г. по чисто пропорциональной системе.

Совершенствуя избирательную систему (в широком смысле) каждое государство стремится найти оптимальный вариант своего демократического устройства на конкретном историческом этапе своего развития. И как видно из приведенных примеров какой-либо универсальной модели избирательной системы не существует, а национальный законодатель стремится сконструировать из множества фрагментов электоральных «пазлов» (англ. «puzzle») наилучший образ своей «суверенной демократии».

⁶¹ Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Авторы научно-издательского проекта: Лысенко В.И., Головин А.Г. Под общей редакцией Чурова В.Е. – М.: МедиаПресс, 2009. С.23.

⁶² Там же. С.28.

РОССИЙСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СУВЕРЕНИТЕТ В ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ

Прежде чем говорить об государственном суверенитете в избирательном процессе и предлагать его новую интерпретацию - электоральный суверенитет, необходимо определиться, что понимается под суверенитетом и государственным суверенитетом, в частности.

Суверенитет (от фр. *souverainete* - независимость) означает независимость одного субъекта правовых отношений от всех остальных. В соответствии с Конституцией Российской Федерации носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ⁶³.

Государственный суверенитет - явление, представляющее собой атрибутивное свойство государственной власти. Суть его в том, что народ, осознавая себя как единое целое, проживающее на определенной территории, создает механизм государства и передает ему часть принадлежащей народу суверенной власти для защиты его извне и изнутри⁶⁴.

Суверенитет - неотъемлемый сущностный признак государства. Государственный суверенитет подразумевает независимость государства от других государств и субъектов международного права в решении всех вопросов государственной и общественной жизни как внутри, так и вне страны. Как справедливо отмечает С.А.Авакьян, суверенитет государства – это имманентно (внутренне) присущее ему свойство. Оно выражается в верховенстве, единстве, самостоятельности и независимости государства и государственной власти⁶⁵.

При рассмотрении «электорального суверенитета», как политико-правового явления, нельзя обойти стороной близкое по восприятию и пересекающееся по содержанию понятие «суверенная демократия».

⁶³ Ч.1 ст.3 Конституции Российской Федерации.

⁶⁴ Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий (постатейный)/ Под ред. Ю.А.Дмитриева. –М.: Юстицинформ, 2007.

⁶⁵ Авакьян С.А. Конституционное право России: учебный курс: в 2 т. – М.: Юристъ. 2005. т.2. с 42-43.

Сам факт появления идеи суверенной демократии инициировал многочисленные дискуссии по поводу ее содержания и возможности существования, которые не прекращаются и сегодня. Как пишет М.Ю.Соколов термин «суверенная демократия» был введен в употребление, чтобы обосновать, что вопросы организации государственной власти должны решаться «исключительно внутри – без какого-либо внешнего вмешательства и уж тем более без прямого внешнего арбитража»⁶⁶. Вмешательство внешних сил во внутренние дела может внести свой вклад «в ослабление или (как реакция) усиление внутреннего суверенитета», - замечает А.Ф.Филипов⁶⁷. Проблемы демократии и суверенитета были предметом анализа в работах российских конституционалистов С. А.Авакьяна⁶⁸, А. В.Зиновьева⁶⁹, В. Д. Зорькина⁷⁰, Т. Я. Хабриевой⁷¹ и др. Основные черты этого политико-правового режима в обобщенном виде были выражены в работе В.Ю.Суркова, посвященной основным тенденциям и перспективам развития России⁷². Идеи суверенной демократии в современной научной литературе представлены в концептуальном виде, обозначающем собой лишь общий замысел, своеобразный принцип, обоснование и теоретическое развитие которого еще далеко не завершено⁷³.

Суверенное государство само определяет направления внутренней и внешней политики и защищает свои интересы, проводя независимую политику внутри страны и на международной арене⁷⁴. В рамках существующей вестфальской системы эти тезисы являются бесспорными и общепризнанными.

⁶⁶ Суверенитет. Сборник / сост.: Никита Гараджа. – М.: Издательство «Европа», 2006. С.160

⁶⁷ Суверенитет. Сборник / сост.: Никита Гараджа. – М.: Издательство «Европа», 2006. С. 191.

⁶⁸ Авакьян С.А. Точка отсчёта — народ. Понятия «суверенитет» и «демократия» соединит воедино только подлинное народовластие // Российская газета. 28 октября 2006.

⁶⁹ Зиновьев А. В. Суверенитет, демократия, государство // Правоведение. 2006. № 6. С. 20-23.

⁷⁰ Зорькин В. Д. Апология Вестфальской системы // Российская газета. 22 августа 2006.

⁷¹ Хабриева Т. Я. Национальные интересы и законодательные приоритеты России // Журн. российского права. 2005. № 12. С. 19-23.

⁷² Сурков В. Ю. Основные тенденции и перспективы развития современной России. - М.: Изд-во СГУ, 2007. 49 с.

⁷³ Лебедев В.В., Киреев В.В. Суверенная демократия как конституционная идея современной России. Челябинск: Челяб. гос. ун-т. 2007. с.7.

⁷⁴ Садовникова Г.Д. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). 3-е издание, исправленное и дополненное.– М.: "Юрайт-Издат", 2006.

Однако попытки более глубокого толкования государственного суверенитета в вопросах организации политической системы общества, реализации политических прав граждан и построения демократии обнажили различные точки зрения на государственный суверенитет в этой наиболее чуткой сфере национальных и межгосударственных отношений. Несмотря на наличие четких и исчерпывающих признаков, реальное содержание государственного суверенитета зависит от геополитической обстановки и отличается высокой степенью лабильности⁷⁵. На Западе даже появилась теория «мягкого суверенитета», обосновывающая правомерность гуманитарных интервенций, выливающимися на практике в «транзит демократии», который анализировался несколько выше. Концептуальное развитие теории «мягкого суверенитета» вобрало в сферу своего влияния и международное право, которое уже сегодня расчленено на две конфликтующие составляющие - «мягкое» и «жесткое» право, создающие эффект «раскачивания» государственного суверенитета. Позиция сторонников «мягкого права» и, соответственно, «мягкого суверенитета» рассчитана на широкую свободу правоусмотрения в вопросах оказания влияния на внутривнутриполитические процессы суверенных государств в сфере реализации политических прав граждан. Спекулятивное содержание этой концепции очевидно и служит своеобразным оправданием решения геополитических проблем путем вмешательства во внутренние дела государств. На практике зачастую эта концепция реализуется через международные миссии наблюдения, направляемые «для контроля» национальных избирательных процедур⁷⁶.

⁷⁵ Лебедев В.В., Киреев В.В. Суверенная демократия как конституционная идея современной России. Челябинск: Челяб. гос. ун-т. 2007. с.38.

⁷⁶ Последний яркий пример попытки давления на суверенное государство посредством «гуманитарной интервенции» был предпринят на выборах Президента Украины перед первым туром голосования 17 января 2010 г., когда более 2000 граждан Грузии подали заявку на аккредитацию в качестве международных наблюдателей. После отказа ЦИК Украины зарегистрировать такой «гуманитарный десант», прибывший на чартерных авиарейсах, граждане Грузии проникали на избирательные участки под видом внештатных корреспондентов украинских СМИ. Партия регионов Украины потребовала провести расследование попытки вмешательства иностранных граждан в избирательный процесс. Поводом для подобного заявления стали полученные регионалами данные о том, что под видом наблюдателей на президентские выборы на

«Жесткое право» предусматривает четкую регламентацию вопросов участия зарубежных акторов во внутривнутриполитических делах государств. По этому пути идут государства-участники Содружества Независимых Государств, подписавшие Конвенцию о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках СНГ, которая подлежит ратификации парламентами государств-участников. В развитие данной конвенции в рамках содружества принят целый ряд документов, регламентирующих вопросы иностранного и международного участия в национальных электоральных процедурах: Рекомендации для международных наблюдателей, Положение о миссии наблюдателей, Декларация о принципах международного наблюдения и некоторые другие.

Государственный суверенитет не ограничивается вследствие того, что в соответствии с нормами международного права и международными политическими нормами государства наделяются определенными правами и несут обязанности в вопросах избирательного процесса. Государства, таким образом, действуют лишь в рамках международной коллективной воли, сформированной с их участием. Совместно с иными государствами вырабатывая общие принципы и подходы в вопросах организации и проведения выборов государства тем самым реализуют свой суверенитет в качестве полноправных участников международных отношений.

Регулирование избирательного процесса в соответствии с конституцией и другими национальными правовыми нормативными актами государством осуществляется самостоятельно. В отличие от правовых норм, нашедших свое отражение в международных актах, право государств на регулирование избирательного процесса не требует согласования с иными субъектами международных отношений. Нормы международного права не могут непосредственно обязывать субъектов внутреннего права иначе как в предусмотренном в соответствующем государстве порядке введения в

Украину прибыли несколько сот "грузинских омовцев, боевиков и спортсменов" (газета «Коммерсант», 20 января 2010 г.).

действие международных обязательств государства через установленные процедуры.

Согласно Конституции Российской Федерации общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Нормативное определение понятия «общепризнанных принципов и норм международного права» дает Верховный Суд Российской Федерации: под общепризнанными принципами международного права следует понимать основополагающие императивные нормы международного права, принимаемые и признаваемые международным сообществом государств в целом, отклонение от которых недопустимо⁷⁷. Однако по своей природе существующие международные обязательства государств в области электоральных процессов являются политическими. Хотя, как известно, на практике именно международные политические обязательства порой «работают» более эффективно, чем международные нормы. В отсутствие четких международных критериев, императивных норм по регулированию национальных избирательных процессов свобода правоусмотрения государств в этом вопросе остается достаточно широкой и позволяет реализовать государственный суверенитет в полном объеме.

Говоря о современном процессе оценки «демократичности» политической системы суверенного государства, в том числе – в рамках процесса СБСЕ/ОБСЕ, необходимо обратить внимание на достаточно высокую степень политизации данного вида правозащитной деятельности. При оценке внутригосударственных институтов с точки зрения соблюдения обязательств государств нередко преобладают политические критерии. От практики использования двойных стандартов при оценке электоральных процедур не застрахована ни одна наблюдательная миссия в отсутствие четких оценочных критериев.

⁷⁷ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 г. N 5 "О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации" // Бюллетень ВС РФ. 2003. N 12.

Это является и одной из причин существования проблемы транзита демократии, сопровождаемого «бархатными революциями». Объективно сложившейся экономической разрыв между западными странами и бывшим социалистическим лагерем позволяет первым направлять нелимитированные средства на «поддержку демократии» последних в рамках «гуманитарных интервенций». С одной стороны, это вроде бы не противоречит международным принципам и нормам. Но когда «интервенция» направлена только в определенные политические организации и определенным лицам, непонятно кем и как выбранным в качестве «локомотивов демократии» в конкретном государстве, искажается сам смысл демократических преобразований, а позитивный процесс «демократического транзита» уходит в сферу «гуманитарных интервенций» и «транзита демократий».

Эта проблема выходит уже за рамки регулирования института международного избирательного права, но имеет прямое отношение к принципам организации и проведения демократических выборов на общеевропейском пространстве и требует его скорейшего разрешения и регулирования.

Конкретные избирательные действия европейским правом, правом СЕ и документами СБСЕ/ОБСЕ в основном не регламентированы. Здесь национальному законодателю предоставлена свобода усмотрения при условии соблюдения международных принципов организации и проведения выборов. Вместе с тем, толкование региональных норм права позволяет и в этой области установить известные ограничения.

С учетом этого соответствующая область избирательного процесса оказывается подконтрольна европейским институтам и, теоретически, возможно прохождение любой жалобы до уровня Европейского Суда по правам человека.

Российская Федерация как участник Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее – Конвенция) признает юрисдикцию Европейского Суда обязательной по вопросам толкования и применения Конвенции и

Протоколов к ней. Международный договор имеет прямое и непосредственное действие при рассмотрении гражданских дел, если международным договором Российской Федерации установлены иные **правила** (выделено авт.), чем законом Российской Федерации, который регулирует отношения, ставшие предметом судебного рассмотрения⁷⁸. В Конвенции и соответствующих протоколов к ней установлены только общие принципы защиты прав и свобод человека, а правила и порядок их реализации устанавливается внутренним законодательством государства с учетом национальных особенностей, но в рамках международных обязательств и с учетом общепризнанных принципов и норм международного права. При этом общепризнанна возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина федеральным законом в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства⁷⁹.

Принимаемые национальными правоприменителями решения должны соответствовать тем внутренним правовым нормам и правилам, которые данное конкретное государство, считает для себя необходимыми и адекватными поставленным целям правового регулирования, и обязательность исполнения которых на своей территории санкционируется государством.

Последнее целиком вытекает из принципа суверенитета государства, полноты и верховенства его государственной власти на всей территории. Данный принцип является сегодня одним из основополагающих принципов международного права. Государство обладает суверенными правами в определении своей внутренней и внешней политики. В тоже время самостоятельность и независимость государства является основой его международно-правовой правосубъектности.

⁷⁸ Пункт 5 Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 октября 2003 г. N 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации».

⁷⁹ Ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах.

В условиях сочетания национальных и международных интересов необходимы механизмы их наиболее полного и сбалансированного обеспечения, в том числе посредством создания и функционирования международных структур. Как отмечает Тихомиров Ю.А., «межгосударственная интеграция означает поиск меры сочетания общих и национальных интересов, когда обеспечению государственного суверенитета служит участие государства в договорных отношениях, союзах и т.п.»⁸⁰.

Вместе с тем признание юрисдикции международных организаций не должно противоречить целям достижения внутренних национальных интересов государства, основанных на положениях его конституции.

Обеспечение соблюдения национального правопорядка сообразно собственным конституционным принципам – неотъемлемый атрибут суверенного государства. В Российской Федерации действуют непосредственно только международные договоры, не требующие издания внутригосударственных актов для применения⁸¹. Конвенция и соответствующие Протоколы к ней в сфере защиты политических прав и свобод требуют издания соответствующих национальных правовых актов, в соответствии с которыми устанавливаются правила реализации этих прав с учетом соответствующих международных норм.

Международное право, будучи инкорпорированным по воле государства в его национальную правовую систему, не должно игнорировать цели и принципы данной правовой системы. В этой связи нормы международного права должны толковаться и применяться на внутригосударственном уровне как с точки зрения целей и принципов международного права, так и согласно соответствующим ориентирам внутригосударственного права. Следует согласиться с мнением, что в вопросе определения места решений Европейского суда в национальной правовой сфере следует соблюдать баланс суверенности государств с

⁸⁰ Тихомиров Ю.А. Суверенитет в условиях глобализации // Право и политика. 2006. № 11.

⁸¹ Ч. 3 ст. 5 Федерального закона "О международных договорах Российской Федерации"

потребностями укрепления сотрудничества между ними, сочетания национальных интересов с интересами европейского и мирового содружества⁸². Актуальным в этой связи является замечание Т.Я. Хабриевой о том, что в России могут быть применены и используются свои методы реализации демократической суверенности федеративного государства⁸³.

В условиях интеграции в международное сообщество, принимая обязательства по соблюдению общепризнанных международных норм и принципов, Россия, безусловно, сохраняет право на выбор собственного пути, что отнюдь не означает отрицание международных обязательств, под которыми подписалась Москва, взяв курс на демократическое развитие.

В тяжелых условиях переходного периода советы и рекомендации извне были необходимы и способствовали ускоренному развитию нашего общества. В конце прошлого столетия никто не предполагал другого сценария развития событий. Однако за последние годы российская политическая система изменилась до неузнаваемости. Обрела свои четкие национальные контуры, стала гораздо эффективней работать, обеспечивая политические запросы избирателей.

При сохранении прежнего характера отношений с международным сообществом формирование национальной политической системы становятся невозможным. Дальнейшее развитие российской политической и избирательной систем стало наткаться на барьеры, искусственно создаваемые отдельными внешними группами, теряющими контроль над развитием России и пытающимися «заморозить» российское общество в хаосе 90-х годов. Ситуация стала походить на абсурдную, и это было понятно всем, за исключением корыстно заинтересованных лиц, упрямо продолжавших размахивать виртуальным «золотым стандартом» западной демократии.

⁸² Лазарев В.В., Мурашева Е.Н. Место решений Европейского суда по правам человека в национальной правовой системе// Журнал российского права. 2007. №9.

⁸³ Хабриева Т.Я. Национальные интересы и законодательные приоритеты России // Журнал Российского права. 2005. №12.

Все государства де-юре и де-факто являются суверенны, в том числе и в вопросах организации своей политической системы. Их электоральный суверенитет выражается в правомочии самостоятельно, без влияния извне, реализовывать любые модели политической системы и порядок ее формирования, которые поддерживает народ и которые не противоречат взятым международным обязательствам. Выражаясь словами С.А.Авакьяна – правление народа должно осуществляться посредством демократических процедур «самим народом, уполномоченными им институтами гражданского общества и органами публичной власти... под контролем народа»⁸⁴, а не указанию внешних сил и под их контролем. Установление национальных демократических процедур, порядка и правил организации публичной власти также является прерогативой самого народа, живущего в цивилизованном мире по общепризнанным принципам и нормам, закрепленным в международных актах. В этом заключается основное содержание государственного суверенитета в избирательном процессе.

Если суверенная демократия, как составное звено демократического строя, предусматривает, что сами страны, народы, политические классы без искусственного подталкивания определяют время, темпы и последовательность развития политических институтов и ценностей⁸⁵, то электоральный суверенитет является неотъемлемой составляющей суверенной демократии, характеризующий права и обязанности государств в процессе моделирования и реализации национальной системы государственного управления.

В этом контексте Российская Федерация в наибольшей степени использует предоставляемые международным правом и практикой международных организаций возможности для воплощения в жизнь правовой регламентации избирательных процедур, последовательно

⁸⁴ ⁸⁴ Авакьян С.А. Точка отсчёта — народ. Понятия «суверенитет» и «демократия» соединит воедино только подлинное народовластие // Российская газета. 28 октября 2006.

⁸⁵ Мигранян А. Зачем России концепция «суверенной демократии»?//PRO суверенную демократию. Сборник/ сост. Поляков Л.В. – М.: Издательство «Европа», 2007. с.222.

соблюдая в законодательной деятельности взятые на себя обязательства по соблюдению международных избирательных стандартов.

В течение последних лет Россия продолжала последовательно продвигаться по пути развития институтов демократии и выполнения взятых на себя международных обязательств. Говорить о том, что мы достигли совершенства, наверно, преждевременно. Нам еще много еще предстоит сделать. Однако и за прошедший период сделано немало. Только за последний год реализован целый ряд инициатив Президента России, направленных на дальнейшее развитие демократии.

Понижен «заградительный» барьер на выборах в парламент Российской Федерации. Теперь партии, преодолевшие пятипроцентный барьер, но не достигшие планки в семь процентов, смогут иметь одного или двух своих представителей в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. Таким образом, были усилены гарантии представительства избирателям, голосующим за так называемые «малые партии». При этом хочется отметить, что представительность Государственной Думы 5-го созыва самая высокая за всю новейшую историю России – почти 92 % своих голосов избиратели отдали партиям, допущенным к распределению депутатских мандатов.

Поэтапно снижается численность членов партий, необходимая для создания партии, и число подписей, необходимое для регистрации списка кандидатов на выборах.

В интересах свободного волеизъявления избирателей продолжается вывод из-под влияния капитала избирательных процессов. С этой целью отменен избирательный залог на всех уровнях выборов, что способствует большему социальному равенству кандидатов и избирательных объединений.

Законодательно установлено и учитывается в качестве критерия отбора претендентов в члены Совета Федерации мнение избирателей. Изменен порядок формирования верхней палаты российского парламента – Совета Федерации. С 2011 года вступают в силу поправки, в соответствии с

которыми членом Совета Федерации может стать только лицо, поддержанное избирателями на выборах.

Предложения по кандидатурам будущих глав субъектов Российской Федерации представляются только партиями, победившими на выборах в этих субъектах.

Предпринимаются дополнительные меры для привлечения к законотворческому процессу представителей неправительственных организаций, прежде всего, Общественной Палаты Российской Федерации.

Стимулируется расширение пространства СМИ за счет технологических новаций (интернета и цифрового телевидения), обеспечивающих реальную свободу слова. На сайте Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и сайтах избирательных комиссий субъектов Российской Федерации содержится вся исчерпывающая информация о выборах. Например, в прошедшей 11 октября 2009 года избирательной кампании по выборам в Московскую Городскую Думу каждый гражданин через Интернет мог проверить наличие своей фамилии в списках избирателей.

Усилен контроль за деятельностью глав местного самоуправления со стороны представительных органов, что, в общем, соответствует возвращению к европейским традициям местного самоуправления на основе любекского права.

Установлены гарантии равного освещения деятельности парламентских партий на общероссийских государственных каналах теле- и радиовещания в период между выборами. С 1 сентября 2009 г. в ЦИК России работает рабочая группа, в которую вошли представители всех парламентских партий, по мониторингу равного освещения их деятельности.

Особое внимание в Российской Федерации уделяется обеспечению возможности голосовать всем без исключения категориям избирателей на недискриминационной основе. Эта задача решается посредством развития электронных способов голосования как на избирательных участках, так и дистанционно. С 2008 года проводятся эксперименты по электронному

голосования через Интернет, с использованием социальной карты и мобильного телефона.

Российскому законодателю предстоит реализовать еще ни одну новеллу, отмеченную в послании Президента Федеральному Собранию в ноябре 2009 г. и направленную на демократизацию нашего общества. Правоприменители – избирательные комиссии – продолжают работу по оптимизации избирательных процедур, сориентированную на создание дополнительных условий для свободной, справедливой и цивилизованной конкуренции между кандидатами и избирательными объединениями. Будет продолжена работа и по внедрению электронных средств подсчёта голосов и обработки информации на избирательных участках, увеличению прозрачности и открытости избирательного процесса.

Процессы, протекающие в мировом сообществе, и в особенности на уровне региональных объединений государств, свидетельствуют об усилении роли международного права в вопросах демократии и выборов. В связи с этим российский законодатель, закладывая правовой фундамент отечественных электоральных институтов учитывает и новеллы международного права, касающиеся избирательного права и избирательного процесса. Несмотря на возможность широкого правоусмотрения при регулировании национальных электоральных процедур мы заинтересованы и в создании целостной международной системы избирательного права, отвечающего всем современным требованиям и учитывающей национальные интересы всех без исключения цивилизованных государств, предоставляя им право на электоральный суверенитет.

Совершенно по-другому просматривается и роль международных сообщества в реализации национальных электоральных процедурах суверенных государств – электоральный суверенитет предполагает создание международных гарантий для того, чтобы население государства само, без влияния извне, могло в рамках общепризнанных демократических принципов и норм решать вопросы о власти. Наверно, это один из основных вопросов

для международного сообщества, требующий внимательного изучения и рассмотрения в ближайшем будущем.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Даже беглого взгляда на мировую историю достаточно, чтобы увидеть, что каждое из существующих на политической карте мира государств пришло к своему современному положению длительным путем эволюционного развития, а порой и периодических революционных преобразований. Этот путь обусловлен сложным комплексом социальных, политических, культурных, геополитических и геостратегических факторов. Причем это справедливо не только в отношении стран, давно «снискавших» международное признание и уверенно занявших свое место на мировой арене, но и государств, чье становление только происходит – ведь их народы тоже шли и продолжают идти к своей национальной независимости и государственности самобытным и порою долгим путем. Как известно, одним из основных сущностных признаков государства является наличие самостоятельной легитимной системы органов власти. Развитие государства неразрывно связано с развитием его властных институтов и, соответственно, с эволюцией форм и способов их легитимации. Не будет преувеличением сказать, что на сегодняшний день основным способом формирования и изначальной легитимации властных органов, без которого немислима политическая жизнь цивилизованного государства, являются периодические демократические выборы – процесс, опосредующий делегирование народом, как источником власти, полномочий своим выборным представителям.

Очевиден вывод о том, что правила и процедуры проведения выборов в каждой стране также вырабатываются под влиянием совокупности специфических факторов, влияющих на национальное развитие. В результате такого влияния в современном мире имеет место проявление электорального суверенитета, выражающегося в существенном разнообразии национальных моделей построения избирательной системы и организации избирательного процесса.

При этом избирательные системы разных государств не копируют

слепо друг друга, не являются слепком с одного единственного электорального шаблона, а имеют национальные демократические «изюминки», появление которых обусловлено самостоятельностью развития их демократии.

Идея демократии прекрасна, но замысел, что во всем мире возможен только один «истинный» образец демократии, на наш взгляд, способна ее опорочить. Ведь демократия – это власть народа, и народ каждого государства, составляющий его основу, сам должен определять модель осуществления принадлежащей ему власти. К сожалению, иногда в оценках тех или иных национальных выборов, отражаемых в официальных документах и озвучиваемых представителями международных организаций, которые призваны способствовать развитию демократии, четко прослеживаются отголоски именно такой мысли – о некоем «золотом стандарте», едином трафаретном шаблоне демократии. Вместе с тем, если мы обратимся к тексту международных документов, закрепляющих положения, которые принято именовать международными избирательными принципами, образующие в своей совокупности определенные стандарты демократии, то не увидим в нем какого-либо навязывания признающим их государствам абсолютно единого или однозначно определенного образца демократических избирательных систем. Напротив, нередко в таких документах мы встречаем отсылки к национальному законодательству и электоральному опыту, т.е. к самостоятельному развитию государствами тех общих идей, которые закреплены на международном уровне.

В любом общепризнанном международном акте, касающемся вопросов организации электоральных процедур, звучит уважение к национальному опыту построения и развития избирательных систем. По сути, лучшие достижения национальной электоральной практики трансформируются путем консенсуса в международные нормы. В свою очередь на такие совместно созданные нормы государства ориентируются при совершенствовании своего национального правового регулирования

избирательного процесса, проявляя свой электоральный суверенитет.

Палитра современного опыта правового регулирования и практики демократических выборов в государствах с разными формами правления, политическими режимами, разным историческим багажом, весьма многоцветна. Особо хочется отметить то важное место, которое занимает национальный опыт организации электоральных процедур, который накоплен российской избирательной системой. Избирательное законодательство и избирательная практика Российской Федерации не только стоит в одном ряду с электоральными системами, в которых созданы наилучшие условия для реализации избирательных прав граждан, но и может служить ориентиром для дальнейшего совершенствования национальных электоральных систем во многих других государствах. При этом российская избирательная система - поистине национальный продукт, созданный в интересах российских избирателей, государства и демократии.

«Российская демократия не будет механически копировать зарубежные образцы. Гражданское общество не купить за иностранные гранты. Политическую культуру не переделать простым подражанием политическим обычаям передовых обществ. Эффективную судебную систему нельзя импортировать. Свободу невозможно выписать из книжки, даже если это очень умная книжка. Мы, безусловно, обязательно будем учиться у других народов. Будем перенимать их опыт, учитывать их успехи и просчеты в развитии демократических институтов. Но никто не проживет нашу жизнь за нас. Никто не станет за нас – свободными, успешными, ответственными. Только наш собственный опыт демократического строительства даст нам право утверждать – мы свободны, мы – ответственные, мы – успешны»⁸⁶!

В современном демократическом правовом государстве суверенитет народа, выражающийся в правовых формах, имеет высшую юридическую силу и означает верховенство политической воли народа не только над государством и его органами, но и в вопросах внешнего участия во

⁸⁶ Медведев Д.А. Россия, вперед! // www.kremlin.ru, 9 сентября 2009 г.

внутриполитических делах. Суверенное государство, защищая интересы своего народа, проводит независимую политику внутри страны и на международной арене и, прежде всего, в вопросах организации своей политической системы. Электоральный суверенитет государств выражается в правомочии самостоятельно, без влияния извне, реализовывать любые модели политической системы и порядок ее формирования, которые поддерживает народ и которые не противоречат взятым международным обязательствам. Единственным беспристрастным арбитром, способным дать объективную и справедливую оценку используемой модели национальной избирательной системы, является избиратель.

**Перечень
основных международных документов по организации демократических
выборов**

1. ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Устав Организации Объединенных Наций (*подписан 26 июня 1945 года*)

Всеобщая декларация прав человека (*принята и провозглашена резолюцией 217А(III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года*)

Конвенция о политических правах женщин (*открыта для подписания резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 640 (VII) от 20 декабря 1952 года. Вступила в силу 7 июля 1954 года*)

Декларация о предоставлении независимости колониальным странам и народам (*принята 14 декабря 1960 года*)

Декларация о ликвидации всех форм расовой дискриминации (*принята 20 ноября 1963 года*)

Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (*принята и открыта для подписания резолюцией 2106 А (XX) Генеральной Ассамблеи ООН от 21 декабря 1965 года. Вступила в силу 4 января 1969 года*)

Международный пакт о гражданских и политических правах (*открыт для подписания, ратификации и присоединения 19 декабря 1966 года резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН. Вступил в силу 23 марта 1976 года*)

Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах (*открыт для подписания, ратификации и присоединения 19 декабря 1966 года резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН*)

Декларация о ликвидации дискриминации в отношении женщин (*принята 7 ноября 1967 года*)

Декларация о правах инвалидов (*провозглашена резолюцией 3447 (XXX) Генеральной Ассамблеи ООН от 9 декабря 1975 года*)

Декларация о расе и расовых предрассудках (*принята и провозглашена Генеральной Конференцией ООН по вопросам образования, науки и культуры на ее 12-й сессии 27 ноября 1978 года*)

Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (*принята и открыта для подписания резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 34/180 от 18 декабря 1979 года. Вступила в силу 3 сентября 1981 года*)

Декларация о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений (*провозглашена резолюцией 36/55 Генеральной Ассамблеи ООН от 25 ноября 1981 года*)

Декларация о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают *(провозглашена 13 декабря 1985 года)*

Международная конвенция о защите прав всех трудящихся–мигрантов и членов их семей *(принята и открыта для подписания резолюцией 45/158 Генеральной Ассамблеи ООН от 18 декабря 1990 года)*

Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам *(принята резолюцией 47/135 Генеральной Ассамблеи ООН 18 декабря 1992 года)*

Венская декларация и Программа действий *(принята Всемирной конференцией по правам человека 25 июня 1993 года)*

Международный кодекс поведения государственных должностных лиц *(принят в качестве приложения к Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН № 51/59 «Борьба с коррупцией», 12 декабря 1996 года)*

Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы *(принята 9 декабря 1998 года)*

Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций *(принята 8 сентября 2000 года)*

Декларация и программа действий Форума тысячелетия «Мы, народы: укрепление Организации Объединенных Наций в двадцать первом веке» *(принята 26 мая 2000 года)*

Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции *(принята на пятьдесят восьмой сессии Генеральной Ассамблеи ООН 21 ноября 2003 года)*

Резолюция 61/106 «Конвенция о правах инвалидов» *(13 декабря 2006 года)*

Декларация 61/295 «О правах коренных народов» *(13 сентября 2007 года)*

Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН

Резолюция 43/157 Генеральной Ассамблеи ООН «Повышение эффективности принципа периодических и подлинных выборов» *(принята на 75 пленарном заседании 8 декабря 1988 года)*

Резолюция 45/151 Генеральной Ассамблеи ООН «Уважение принципов национального суверенитета и невмешательства во внутренние дела государства в ходе их процессов выборов» *(принята на 69 пленарном заседании 18 декабря 1990 года)*

Резолюция 46/130 Генеральной Ассамблеи ООН «Уважение принципов национального суверенитета и невмешательства во внутренние дела государства в ходе их процессов выборов» *(принята на 75 пленарном заседании 17 декабря 1991 года)*

Резолюция 46/137 Генеральной Ассамблеи ООН «Повышение эффективности принципа периодических и подлинных выборов» *(принята на 75 пленарном заседании 17 декабря 1991 года)*

Резолюция 47/130 Генеральной Ассамблеи ООН «Уважение принципов национального суверенитета и невмешательства во внутренние дела государства в ходе их процессов выборов» *(принята на 92 пленарном заседании 18 декабря 1992 года)*

Резолюция 48/124 Генеральной Ассамблеи ООН «Уважение принципов национального суверенитета и невмешательства во внутренние дела государства в ходе их процессов выборов» *(принята на 85 пленарном заседании 20 декабря 1993 года)*

Резолюция 48/131 Генеральной Ассамблеи ООН «Повышение эффективности принципа периодических и подлинных выборов» *(принята на 85 пленарном заседании 20 декабря 1993 года)*

Резолюция 49/190 Генеральной Ассамблеи ООН «Усиление роли Организации Объединенных Наций в повышении эффективности принципа периодических и подлинных выборов и содействии демократизации» *(принята на 94 пленарном заседании 23 декабря 1994 года)*

Резолюция 50/185 Генеральной Ассамблеи ООН «Усиление роли Организации Объединенных Наций в повышении эффективности принципа периодических и подлинных выборов и содействии демократизации» *(принята на 99 пленарном заседании 22 декабря 1995 года)*

Резолюция 52/119 Генеральной Ассамблеи ООН «Уважение принципов национального суверенитета и невмешательства во внутренние дела государства в ходе их процессов выборов» *(принята на 70 пленарном заседании 12 декабря 1997 года)*

Резолюция 54/168 Генеральной Ассамблеи ООН «Уважение принципов национального суверенитета и невмешательства во внутренние дела государств в ходе их процессов выборов» *(принята на 83 пленарном заседании 17 декабря 1999 года)*

Резолюция 54/173 Генеральной Ассамблеи ООН «Усиление роли Организации Объединенных Наций в повышении эффективности принципа периодических и подлинных выборов и содействии демократизации» *(принята на 83 пленарном заседании 17 декабря 1999 года)*

Резолюция 56/154 Генеральной Ассамблеи ООН «Уважение принципов национального суверенитета и невмешательства во внутренние дела государства в ходе их процессов выборов как важный элемент поощрения и защиты прав человека» *(принята на 88 пленарном заседании 19 декабря 2001 года)*

Резолюция 56/159 Генеральной Ассамблеи ООН «Усиление роли Организации Объединенных Наций в повышении эффективности принципа периодических и подлинных выборов и содействии демократизации» *(принята на 88 пленарном заседании 19 декабря 2001 года)*

Резолюция 57/195 Генеральной Ассамблеи ООН «Борьба против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости и всеобъемлющее осуществление и последующие меры по выполнению Дурбанской декларации и Программы действий» *(Нью-Йорк, 18 декабря 2002 года)*

Резолюция 58/142 Генеральной Ассамблеи ООН «Женщины и участие в политической жизни» *(принята на 77 пленарном заседании 12 декабря 2003 года)*

Резолюция 58/165 Генеральной Ассамблеи ООН «Международные пакты о правах человека» *(принята на 77 пленарном заседании 22 декабря 2003 года)*

Резолюция 58/168 Генеральной Ассамблеи ООН «Укрепление деятельности Организации Объединенных Наций в области прав человека путем содействия международному сотрудничеству и важное значение неизбирательности, беспристрастности и объективности» *(принята на 77 пленарном заседании 22 декабря 2003 года)*

Резолюция 58/180 Генеральной Ассамблеи ООН «Усиление роли Организации Объединенных Наций в повышении эффективности принципа периодических и подлинных выборов и содействии демократизации» *(принята на 77 пленарном заседании 22 декабря 2003 года)*

Резолюция 58/189 Генеральной Ассамблеи ООН «Уважение принципов национального суверенитета и многообразия демократических систем в ходе процессов выборов как важный элемент поощрения и защиты прав человека» *(принята на 77 пленарном заседании 22 декабря 2003 года)*

Резолюция 60/1 Генеральной Ассамблеи ООН «Итоговый документ Всемирного саммита 2005 года» *(8-е пленарное заседание, 16 сентября 2005 года)*

Резолюция 60/251 Генеральной Ассамблеи ООН «Совет ООН по правам человека» *(15 марта 2006 года)*

2. ОРГАНИЗАЦИЯ ПО БЕЗОПАСНОСТИ И СОТРУДНИЧЕСТВУ В ЕВРОПЕ (ОБСЕ)

Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе *(Хельсинки, 1 августа 1975 года)*

Меры укрепления доверия и безопасности и некоторые аспекты безопасности и разоружения в Европе. Стокгольмская конференция: оценка достигнутого прогресса *(Стокгольм, 17 января 1984 г. – 19 сентября 1986 года)*

Итоговый документ Венской встречи государств-участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе *(Вена, 15 января 1989 года)*

Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе *(Копенгаген, 29 июня 1990 года)*

Парижская хартия для новой Европы *(Итоговый документ Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, состоявшегося в Париже 21 ноября 1990 года)*

Документ Московского совещания Конференции по человеческому измерению Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе *(Москва,*

3 октября 1991 года)

Решение Будапештской встречи Совета министров о действиях ОБСЕ в пользу мира, демократии и стабильности в Боснии и Герцеговине (*Будапешт, 8 декабря 1995 года*)

Декларация Лиссабонской встречи на высшем уровне (*Лиссабон, 3 декабря 1996 года*)

Декларация Стамбульской встречи на высшем уровне (*Стамбул, 19 ноября 1999 года*)

Хартия европейской безопасности (*Стамбул, 19 ноября 1999 года*)

Бухарестская декларация Парламентской Ассамблеи ОБСЕ и резолюции Ассамблеи, принятые на двенадцатой ежегодной сессии (*Бухарест, 10 июля 2000 года*)

Парижская декларация Парламентской Ассамблеи ОБСЕ и резолюции, принятые на десятой ежегодной сессии (*Париж, 10 июля 2001 года*)

Берлинская декларация Парламентской Ассамблеи ОБСЕ и резолюции Ассамблеи, принятые на одиннадцатой ежегодной сессии (*Берлин, 10 июля 2002 года*)

Роттердамская декларация Парламентской Ассамблеи ОБСЕ и резолюции Ассамблеи, принятые на двенадцатой ежегодной сессии (*Роттердам, 5–9 июля 2003 года*)

Эдинбургская декларация Парламентской Ассамблеи ОБСЕ и резолюции Ассамблеи, принятые на тринадцатой ежегодной сессии (*Эдинбург, 5–9 июля 2004 года*)

Вашингтонская декларация Парламентской Ассамблеи ОБСЕ и резолюции четырнадцатой ежегодной сессии (*Вашингтон, О.К., 1-5 июля 2005 года*)

Брюссельская декларация Парламентской Ассамблеи ОБСЕ и резолюции пятнадцатой ежегодной сессии (*Брюссель, 3-7 июля 2006 года*)

Киевская декларация Парламентской Ассамблеи ОБСЕ и резолюции шестнадцатой ежегодной сессии (*Киев, 5-9 июля 2007 года*)

Астанинская декларация Парламентской Ассамблеи ОБСЕ и резолюции семнадцатой ежегодной сессии (*Астана, 29 июня–3 июля 2008 года*)

3. СОВЕТ ЕВРОПЫ

Основополагающие документы Совета Европы

Устав Совета Европы (*принят 5 мая 1949 года*)

Конвенция о защите прав человека и основных свобод (*принята в Риме 4 ноября 1950 года, вступила в силу 3 сентября 1953 года*)

Протокол №1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (*Париж, 20 марта 1952 года*)

Европейская хартия местного самоуправления (*Страсбург, 15 октября 1985 года*)

Конвенция об участии иностранцев в публичной жизни на местном

уровне (*Страсбург, 5 февраля 1992 года*)

Европейская хартия о региональных языках и языках меньшинств (*принята в Страсбурге 5 ноября 1992 года, вступила в силу 1 марта 1998 года*)

Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств (*принята в Страсбурге 1 февраля 1995 года, вступила в силу 1 февраля 1998 года*)

Европейская конвенция о гражданстве (*принята в Страсбурге 7 ноября 1997 года, вступила в силу 1 марта 2000 года*)

Документы

Парламентской Ассамблеи Совета Европы

Резолюция 1264(2001) Парламентской Ассамблеи Совета Европы о кодексе надлежащей практики в избирательных вопросах (*Страсбург, 8 ноября 2001 года*)

Заключение № 232(2001) Парламентской Ассамблеи Совета Европы о проекте рекомендации Комитета Министров государствам–членам «Об участии граждан в общественной жизни на местном уровне» (*Страсбург, 8 ноября 2001 года*)

Резолюция 1308(2002) Парламентской Ассамблеи Совета Европы об ограничениях на деятельность политических партий в государствах–членах Совета Европы (*Страсбург, 18 ноября 2002 года*)

Резолюция 1320(2003) Парламентской Ассамблеи Совета Европы о Своде рекомендуемых норм при проведении выборов (*Страсбург, 30 января 2003 года*)

Рекомендация 1595(2003) Парламентской Ассамблеи Совета Европы о Своде рекомендуемых норм при проведении выборов (*Страсбург, 30 января 2003 года*)

Резолюция 1623 (2003) «О правах национальных меньшинств» (*Страсбург, 29 сентября 2003 года*)

Рекомендация 1676 (2004) Парламентской Ассамблеи Совета Европы «Участие женщин в выборах» (*Страсбург, 5 октября 2004 года*)

Резолюция 1407 (2004) «О новых концепциях оценки состояния демократического развития» (*Страсбург, 8 октября 2004 года*)

Рекомендация 1680 (2004) «О новых концепциях оценки состояния демократического развития» (*Страсбург, 8 октября 2004 года*)

Рекомендация 1704 (2005) «Референдумы: на пути к выработке передовой практики в Европе» (*Страсбург, 29 апреля 2005 года*)

Резолюция 1459 (2005) «Об устранении ограничений на право голоса» (*Страсбург, 24 июня 2005 года*)

Рекомендация 1714 (2005) «Об устранении ограничений на право голоса» (*Страсбург, 24 июня 2005 года*)

Рекомендация 1756 (2006) «О выполнении решений Третьего саммита Совета Европы» (*Страсбург, 28 июня 2006 года*)

Заключение № 261 (2007) «О вступлении Республики Черногория в Совет Европы» (*Страсбург, 17 апреля 2007 года*)

Рекомендация 1791 (2007) «О состоянии прав человека и демократии в Европе» (Страсбург, 18 апреля 2007 года)

Резолюция 1546 (2007) «Кодекс поведения политических партий» (Страсбург, 17 апреля 2007 года)

Резолюция 1599 (2008) «Положение в республиках Центральной Азии» (Страсбург, 23 января 2008 года)

Документы Комитета Министров Совета Европы

Резолюция (62)2 Комитета Министров Совета Европы государствам–членам относительно избирательных, гражданских и социальных прав заключенных (Страсбург, 1 февраля 1962 года)

Декларация о равенстве между женщинами и мужчинами, как основном критерии демократии (принята на 4-ой Европейской конференции министров по вопросам равенства между мужчинами и женщинами, Стамбул, 13-14 ноября 1997 года)

Декларация Комитета Министров Совета Европы и Программа воспитания граждан в духе демократии, основанного на осознании ими своих прав и обязанностей (Будапешт, 6–7 мая 1999 года)

Рекомендация R(99)15 Комитета Министров государствам–членам относительно мер, связанных с освещением средствами массовой информации избирательных кампаний (принята Комитетом Министров Совета Европы 9 сентября 1999 года на 678–м заседании на уровне представителей министров)

Рекомендации 4(2003) Комитета Министров государствам–членам об общих правилах против коррупции при финансировании политических партий и избирательных кампаний (Страсбург, 8 апреля 2003 года)

Решение Комитета Министров Совета Европы «Основополагающие принципы статуса неправительственных организаций в Европе» (Страсбург, 16 апреля 2003 года)

Декларация о свободе политической дискуссии в СМИ (принята Комитетом Министров 12 февраля 2004 года на 872-м заседании Комитета Министров на уровне постоянных представителей)

Рекомендации (2004)11 Комитета Министров государствам–членам о юридических, организационных и технических стандартах электронного голосования (приняты на 898-ом заседании Комитета Министров 30 сентября 2004 года)

Документы

Конгресса местных и региональных властей Совета Европы

Рекомендация 143 (2004) «О местной и региональной демократии в Российской Федерации» (обсуждена и принята Конгрессом 26 мая 2004 года на втором заседании)

Рекомендация 151 (2004) «О преимуществах и недостатках прямых выборов исполнительных органов на местном уровне на основе принципов Европейской хартии о местном самоуправлении» (25 мая 2004 года)

Европейский кодекс поведения для местных и региональных выборных представителей

**Документы
Европейской Комиссии «За демократию через право»
(Венецианской комиссии)**

Европейская Комиссия «За демократию через право»: Руководящие принципы запрета и роспуска политических партий (*Венеция, 10–11 декабря 1999 года*)

Свод рекомендуемых норм при проведении выборов. Руководящие принципы относительно выборов (приняты Венецианской Комиссией на 51–й пленарной сессии, Венеция, 5–6 июля 2002 года) (*Страсбург, 30 октября 2002 года*)

**4. РЕШЕНИЯ
ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА**

Судебное решение Лингенс (Lingens) против Австрии (*8 июля 1986 года*)

Судебное решение Матье–Моэн (Mathieu–Mohin) и Клерфейт (Clerfayt) против Бельгии (*2 марта 1987 года*)

Судебное решение Обершлик (Oberschlick) против Австрии (*23 мая 1991 года*)

Судебное решение Кастеллс (Castells) против Испании (*23 апреля 1992 года*)

Судебное решение Фогт (Vogt) против Германии (*26 сентября 1995 года*)

Судебное решение Гитонас (Gitotas) и другие против Греции (*1 июля 1997 года*)

Судебное решение Боуман (Bowman) против Соединенного Королевства (*19 февраля 1998 года*)

Судебное решение Социалистическая партия и другие против Турции (*25 мая 1998 года*)

Решение по вопросу приемлемости жалобы № 51501/99, поданной Виктором Черепковым против Российской Федерации (*25 января 2000 года*)

Судебное решение Жданока (Zdanoka) против Латвии (*6 марта 2003 года*)

Судебное решение Принц Савойский Виктор–Эммануэль (Victor–Emmanuel De Savoie) против Италии (*24 апреля 2003 года*)

Судебное решение Российская консервативная партия предпринимателей против России (*24 апреля 2003 года*)

Судебное решение Гулиев против Азербайджана (*Первая секция, 27 мая 2004 года*)

Судебное постановление Жданок против Латвии (*Первая секция, 17 июня 2004 года*)

Судебное постановление Азиз против Кипра (*Вторая секция, 22 июня 2004 года*)

Судебное решение Санторо против Италии (*Третья секция, 1 июля 2004 года*)

Судебное решение Боскоский против бывшей Югославской Республики Македония (*Третья секция, 2 сентября 2004 года*)

Судебное постановление Мельниченко против Украины (*Вторая секция, 19 октября 2004 года*)

Судебное постановление Пи против Франции (*Вторая секция, 11 января 2005 года*)

Судебное решение Суховецкий против Украины (*Вторая секция, 1 февраля 2005 года*)

Судебное решение Йумак против Турции (*Вторая секция, 22 февраля 2005 года*)

Судебное решение Кавачки против Турции (*Третья секция, 30 июня 2005 года*)

Судебное решение Илиджак против Турции (*Третья секция, 30 июня 2005 года*)

Судебное постановление Хирст против Соединенного Королевства (*Большая Палата, 6 октября 2005 года*)

Судебное решение Жданок против Латвии (*Большая Палата, 16 марта 2006 года*)

Судебное решение Суховецкий против Украины (*Вторая секция, 28 марта 2006 года*)

Судебное решение Бомпар против Франции (*Вторая секция, 4 апреля 2006 года*)

Судебное постановление Малисевич–Гасьёр против Польши (*Первая секция, 6 апреля 2006 года*)

Судебное решение Общественная организация «Герагюн Хорхурд Патгамаворамян Акумб» против Армении (*Третья секция, 11 апреля 2006 года*)

Судебное решение Йомак и Садак против Турции (*Вторая секция, Страсбург, 9 мая 2006 года*)

Судебное решение Антоненко против России (*Первая секция, Страсбург, 23 мая 2006 года*)

Судебное решение Ликоурезос против Греции (*Первая секция, 15 июня 2006 года*)

Судебное решение Грузинская партия труда против Грузии (*Решение о коммуницировании жалобы вынесено Второй секцией, 15 июня 2006 года*)

Судебное решение Баскская националистическая партия – региональная организация «Ипарральде» против Франции (*Первая секция, 3 октября 2006 года*)

Судебное решение Игорь Владимирович Артемов против Российской Федерации (*Первая секция, 7 декабря 2006 года*)

Судебное решение Российская консервативная партия предпринимателей и другие против России (*постановление от 11 января 2007 года (вынесено бывшей I Секцией)*)

Судебное решение Сейидзаде против Азербайджана (*вынесено I Секцией*)

Судебное решение Юмак и Саадак против Турции (*Постановление от 30 января 2007 года, вынесено II Секцией*)

Судебное решение Дойл против Соединенного Королевства (*решение от 6 февраля 2007 года, вынесено IV Секцией*)

Судебное решение Паксас против Литвы (*от 6 февраля 2007 года, вынесено II Секцией*)

Судебное решение Кавакчи против Турции (*постановление от 5 апреля 2007 года, вынесено III Секцией*)

Судебное решение Лейбористская партия против Грузии (*решение от 22 мая 2007 года вынесено II Секцией*)

Судебное решение Баскской национальной партии и региональной организации «Иппаральде» против Франции (*постановление от 7 июня 2007 года, вынесено бывшей I Секцией*)

Судебное решение Жчев против Болгарии (*постановление от 21 июня 2007 года, вынесено V Секцией*)

Судебное решение Краснов и Скуратов против России (*постановление от 19 июля 2007 года, вынесено I Секцией*)

Судебное решение Республиканская партия России против России (*I Секция*)

Судебное решение Севингер и Эман против Нидерландов (*решение от 6 сентября 2007 года, вынесено III Секцией*)

Судебное решение «Эрри Батасуна» и «Батасуна» против Испании (*решение от 11 декабря 2007 года, вынесено V Секцией*)

Судебное решение Эчеберрия и 3 других дела против Испании (*решение от 11 декабря 2007 года, вынесено V Секцией*)

5. СОДРУЖЕСТВО НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ

Устав Содружества Независимых Государств (*Минск, 22 января 1993 года*)

Положение о Комиссии по правам человека Содружества Независимых Государств (*утверждено решением Совета глав государств Содружества Независимых Государств об утверждении Положения о Комиссии по правам человека Содружества Независимых Государств от 24 сентября 1993 года*)

Декларация о принципах местного самоуправления в государствах–участниках Содружества (*одобрена 29 октября 1994 года на заседании Межпарламентской Ассамблеи государств–участников Содружества Независимых Государств*)

Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека (*г. Минск, 16 мая 1995 года*)

Хартия пожилых людей (принята Межпарламентской Ассамблеей государств–участников Содружества Независимых Государств, Санкт–Петербург, 15 июня 1998 года)

Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах–участниках Содружества Независимых Государств (одобрена 24 ноября 2001 года на восемнадцатом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств–участников Содружества Независимых Государств, подписана президентами Армении, Грузии, Киргизии, Молдовы, России, Таджикистана, Украины 7 октября 2002 года в Кишиневе (Республика Молдова), вступила в силу 24 ноября 2003 года)

Федеральный закон от 2 июля 2003 года № 89-ФЗ «О ратификации Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств»

Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств–участников Содружества Независимых Государств о ходе ратификации Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах–участниках Содружества Независимых Государств и практике наблюдения за выборами в государствах Содружества наблюдателей от Межпарламентской Ассамблеи государств–участников СНГ (Санкт–Петербург, 15 ноября 2003 года)

Нота Исполнительного комитета Содружества Независимых Государств № 03/1524 от 24 ноября 2003 года «О вступлении в силу Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах–участниках Содружества Независимых Государств» (Минск, 24 ноября 2003 года)

6. ШАНХАЙСКАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ СОТРУДНИЧЕСТВА (ШОС)

Декларация о создании Шанхайской организации сотрудничества (г. Шанхай, 15 июня 2001 года)

Декларация глав государств–членов Шанхайской организации сотрудничества (г. Санкт–Петербург, 7 июня 2002 года)

Хартия Шанхайской организации сотрудничества (г. Санкт–Петербург, 7 июня 2002 года)