

Н. В. Королькова*

**ПРАВОВАЯ ПРИРОДА АКТОВ,
РЕГУЛИРУЮЩИХ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ
МЕЖДУНАРОДНЫХ НАБЛЮДАТЕЛЕЙ
НА ВЫБОРАХ (РЕФЕРЕНДУМАХ)**

Автор рассматривает международные механизмы, способствующие функционированию института международных наблюдателей в ходе избирательных кампаний, а также анализирует правовую природу актов, регулирующих их деятельность.

Ключевые слова: международные наблюдатели, выборы, референдум, избирательная кампания, международная организация, международный орган, акт

The author considers the international mechanisms promoting an institute of international observers' activity during the election and analyzes the legal nature of the documents regulating this activity.

Key words: international observers, elections, referendum, election campaign, international organization, international body, act

Международное наблюдение — эффективный инструмент обеспечения исполнения международных обязательств. Оно может использоваться в различных отраслях международного права.

Так, Л. А. Лазутин среди мер укрепления доверия в праве международной безопасности называет «взаимный обмен наблюдателями для присутствия на военных учениях»¹. Участие одной международной межправительственной организации в работе другой такой организации также считается вариантом осуществления наблюдения в праве международных организаций². Например, необходимость обеспечения международным наблюдателям доступа к информации о последствиях загрязнения окружающей среды закреплена в Нуукской декларации об окружающей среде и развитии в Арктике 1993 г.³

Наиболее известной разновидностью деятельности международных наблюдателей выступает обеспечение реализации таких прав человека, как право голосовать и быть избранным (ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г.⁴), право на свободные выборы (ст. 3 Протокола 1 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г.⁵), право избирать и быть избранным (ст. 1 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств 2002 г.⁶), право на участие в государственном управлении (ст. 23 Американской конвенции о правах

* Королькова Наталья Владимировна — аспирант кафедры иностранного государственного и международного права Уральской государственной юридической академии (Екатеринбург). E-mail: karoll@ural-mail.com.

¹ Лазутин Л. А. Развитие правовых норм о мерах доверия и вопросы их реализации // Проблемы реализации норм международного права: межвуз. сб. науч. тр. / ред. кол. Г. В. Игнатенко, С. А. Малинин и др. Свердловск, 1989. С. 55.

² Рудько Е. К вопросу о правовых основаниях института наблюдателей международных межправительственных организаций // Журн. междунар. права и междунар. отношений. 2011. № 2. С. 35.

³ СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Бюл. Верховного Суда РФ. 1994. № 12.

⁵ Бюл. междунар. договоров. 2001. № 3.

⁶ Там же. 2006. № 2. С. 18–34.

человека 1969 г.¹), право свободно принимать участие в управлении своей страной либо непосредственно, либо через представителей (ст. 13 Африканской хартии прав человека и народов 1981 г.²) и др.

Мониторинг международными наблюдателями избирательных кампаний имеет глубокие исторические корни. Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ отмечает в докладе, что «первый известный случай международного наблюдения за выборами в современной истории относится к 1857 г., когда Европейская комиссия, в состав которой входили представители Австрии, Великобритании, Франции, Пруссии, России и Турции, наблюдала за всеобщими выборами на спорных территориях Молдавии и Валахии»³. Со временем такое средство обеспечения права избирать и быть избранным приобрело широкий масштаб. Международные организации стали активно сотрудничать в области «передачи опыта осуществления избирательного процесса особенно тем странам, в которых общественный консенсус в отношении проведения избирательных кампаний пока не достигнут»⁴.

Международные механизмы, способствующие деятельности международных наблюдателей в ходе избирательных кампаний, можно разделить на несколько групп. Первая группа – это международные органы при международных организациях, такие как Отдел по оказанию помощи в проведении выборов при Секретариате Организации Объединенных Наций, Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (далее – БДИПЧ), Европейская комиссия за демократию через право (далее – Венецианская комиссия), Международный институт мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан государств-участников Межпарламентской ассамблеи СНГ. Вторая группа представлена непосредственно международной межправительственной организацией – Международным институтом демократии и содействия выборам.

Одной из первых организаций, при которой был создан орган, осуществляющий деятельность по наблюдению за выборами (референдумами), стала Организация Объединенных Наций. В апреле 1992 г. в соответствии с Резолюцией Генеральной Ассамблеи 46/137 от 17 декабря 1991 г. был создан Отдел по оказанию помощи в проведении выборов, который отвечает за координацию деятельности системы ООН по оказанию помощи в проведении выборов.

Этот отдел:

рассматривает поступающие в ООН просьбы об оказании помощи в проведении выборов и консультирует координатора по вопросам, касающимся их выполнения;

направляет в страны, обращающиеся за помощью в проведении выборов, миссии по оценке потребностей этих стран;

обеспечивает координацию и поддержку деятельности международных наблюдателей;

оказывает поддержку созданию национальных потенциалов для беспристрастного наблюдения за проведением выборов;

оказывает государствам-членам по их просьбе консультативные услуги по вопросам, касающимся выборов, и обеспечивает руководство их проведением;

ведет реестр международных экспертов, которые могут оказывать технические консультативные услуги и помощь в обеспечении наблюдения и (или) контроля за процессом выборов и др.⁵

¹ Международные акты о правах человека: сб. документов. М., 1998. С. 720–736.

² Там же. С. 737–747.

³ Наблюдение за выборами. Десять лет наблюдения за выборами: люди и практика OSCE // URL: <http://www.osce.org/ru/odhr/elections/17165>.

⁴ Байханов И. Б. Формирование института международного наблюдения за выборами // Обозреватель – Observer: науч.-аналит. журн. 2012. № 11. С. 54.

⁵ URL: <http://www.un.org/ru/depts/dpa/ead/background.shtml>.

В рамках ОБСЕ действует БДИПЧ. Бюро было создано в 1991 г. на основании Парижской хартии для новой Европы (итоговый документ Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, состоявшегося в Париже 12 ноября 1990 г.). БДИПЧ предоставляет правительствам помощь в выполнении ими обязательств в области прав человека и демократии, в том числе «проводит наблюдение за выборами, поощряет и отслеживает соблюдение прав человека и осуществляет проекты, направленные на развитие демократии, во всем регионе ОБСЕ»¹.

Венецианская комиссия была образована в 1990 г. (Резолюция Комитета министров Совета Европы (90)6 от 10 мая 1990 г. о частичном соглашении) как инструмент неотложного конституционного строительства при Совете Европы². Венецианская комиссия разрабатывает рекомендательные документы для международных наблюдателей, организует курсы по их обучению.

Международный институт мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан государств-участников Межпарламентской ассамблеи СНГ был создан 10 февраля 2006 г. на основании постановления Совета Межпарламентской ассамблеи государств-участников СНГ № 28 от 17 ноября 2005 г. К целям института относятся мониторинг выборов в государствах Содружества и за его пределами, анализ выборного законодательства и выработка рекомендаций на основе наблюдения за выборами, обучение международных наблюдателей³.

Следует уделить особое внимание международной межправительственной организации — Международному институту демократии и содействия выборам. Он действует на основании Декларации от 27–28 февраля 1995 г.⁴, принятой 14 государствами на конференции в Стокгольме, и Устава Международного института демократии и содействия выборам (принят Советом МИДиСВ в январе 2006 г.⁵).

Определить правовой статус перечисленных механизмов довольно затруднительно, поскольку акты, регулирующие их деятельность, имеют различную правовую природу. Их можно разделить на три группы.

К первой группе относится международный договор, заключенный в рамках СНГ и наиболее детально определяющий статус и полномочия международных наблюдателей. Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках СНГ была заключена в Кишиневе 7 октября 2002 г. В ст. 15 Конвенции закреплены такие права международных наблюдателей, как «право на доступ ко всем документам (не затрагивающим интересы национальной безопасности), регулирующим избирательный процесс, получение от избирательных органов необходимой информации и копий указанных в национальных законах избирательных документов; право на свободное посещение всех избирательных участков и помещений для голосования, в том числе в день проведения голосования; право на наблюдение за ходом голосования, подсчетом голосов и установлением их результатов в условиях, обеспечивающих обзорность процедуры подсчета бюллетеней; право на предоставление организаторам выборов, органам государственной власти и соответствующим должностным лицам своего заключения о результатах наблюдения за ходом выборов». Следует отметить, что иных международных договоров, которые бы столь четко определяли полномочия международных наблюдателей, не существует. Однако и в данном документе не закреплена обязанность государства предоставлять доступ международным наблюдателям, речь идет лишь о «стремлении содействовать доступу международных наблюдателей к избирательным процессам» (п. 1 ст. 15 Конвенции).

¹ URL: <http://www.osce.org/ru/odihr/elections/13702?download=true>.

² URL: http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation.

³ URL: http://www.iacis.ru/international_institute.

⁴ URL: <http://www.idea.int/upload/Declaration.pdf>.

⁵ URL: http://www.idea.int/about/upload/Statutes-Eng_inlaga_low.pdf.

Вторую группу составляют акты международных организаций, в том числе уже упомянутые учредительные документы: Резолюция Генеральной Ассамблеи 46/137 от 17 декабря 1991 г., Резолюция Комитета министров Совета Европы (90)6 от 10 мая 1990 г., постановление Совета Межпарламентской ассамблеи государств-участников СНГ № 28 от 17 ноября 2005 г. Также среди актов международных организаций, координирующих деятельность международных наблюдателей, можно назвать Резолюцию Res(2002)3 о принятии пересмотренного Устава Европейской комиссии за демократию через право (принята Комитетом министров 21 февраля 2002 г. на 784-м заседании Постоянных представителей министров)¹, определяющую компетенцию Венецианской комиссии. Кроме того, для реализации деятельности по организации работы международных наблюдателей международные органы самостоятельно принимают необходимые акты.

Так, БДИПЧ были разработаны:

Руководство по наблюдению за выборами² (создано как практическое пособие для участников миссий по наблюдению за выборами, содержит методику наблюдения за выборами);

Руководство для долгосрочных наблюдателей за выборами³ (включает информацию о деятельности долгосрочных наблюдателей, в обязанности которых входит сбор и анализ связанных с выборами данных и информации и предоставление соответствующих отчетов по своим территориям, а также «подготовка почвы» для размещения краткосрочных наблюдателей);

Декларация принципов международного наблюдения за выборами⁴.

Венецианской комиссией 9 марта 2002 г. был принят Регламент⁵, а также разработан Свод рекомендательных норм при проведении выборов, предусматривающий эффективную систему наблюдения за выборами⁶. К актам международных организаций также относится Устав Международного института демократии и содействия выборам. Помимо этого указанной международной межправительственной организацией были опубликованы: Кодекс поведения для этического и профессионального наблюдения за выборами⁷; Кодекс поведения для этического и профессионального проведения выборов⁸.

Третью группу составляют акты международных конференций. К ним прежде всего относятся акты, разработанные СБСЕ. В п. 8 ч. I документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ 1990 г.⁹ говорится о предоставлении государствами возможности присутствия их международных наблюдателей на выборах. Парижской хартией для новой Европы 1990 г.¹⁰ было предусмотрено создание Бюро по свободным выборам для содействия контактам и обмену информацией о выборах в государствах-участниках и утверждены основные направления работы Бюро по выполнению обязательств, принятых в документе Копенгагенского совещания. Согласно Пражскому документу о дальнейшем развитии институтов и структур СБСЕ 1992 г. Бюро по свободным выборам было переименовано в Бюро по демократическим институтам и правам человека. Декларация Хельсинкской встречи на высшем уровне

¹ URL: http://www.venice.coe.int/site/main/Statute_RUS.asp.

² URL: <http://www.osce.org/ru/odihr/78697?download=true>.

³ URL: <http://www.osce.org/ru/odihr/elections/24678?download=true>.

⁴ URL: <http://www.osce.org/ru/odihr/elections/16937>.

⁵ Кузнецов И. К. Европейская комиссия «За демократию через право» // Юрист-международник. 2007. № 4. С. 32.

⁶ URL: [http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD\(2002\)023rev-rus.asp#_Toc31542907](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)023rev-rus.asp#_Toc31542907).

⁷ URL: http://www.idea.int/publications/other/upload/dec_obs_coc.pdf.

⁸ URL: http://www.idea.int/publications/conduct_admin/loader.cfm?csmodule=security/getfile&pageid=21057.

⁹ СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ URL: <http://www.osce.org/ru/mc/39520>.

1992 г.¹ предусмотрела усиление роли БДИПЧ в сфере укрепления и защиты демократических институтов. Документ четвертой встречи Совета министров 1993 г. связывает работу БДИПЧ со «всесторонним наблюдением за выборами». В документе Будапештского саммита 1994 г. «На пути к подлинному партнерству в новую эпоху»² указано, что «БДИПЧ будет играть более значительную роль в наблюдении за процессом выборов до их начала, в ходе них и по их окончании» и что «в этом контексте БДИПЧ следует оценивать наличие условий для свободной и независимой деятельности средств массовой информации», БДИПЧ поручается «проводить консультации со всеми организациями, осуществляющими наблюдение за процессом выборов, с тем чтобы заложить основу для координации в этой области»³. Международный институт демократии и содействия выборам также был создан на основании акта международной конференции.

Наблюдение за ходом избирательных кампаний является одним из приоритетных аспектов деятельности международных организаций, занимающихся поддержкой прав человека и демократии. Однако правовое регулирование их деятельности базируется в большей степени на актах международных организаций и конференций и не имеет закрепления на уровне международных договоров. Такое положение ведет к неоднозначному правовому статусу наблюдателей. В частности, мониторинг международными наблюдателями выборов, проходивших в Соединенных Штатах Америки, был существенно ограничен⁴. Отсутствие договорного регулирования деятельности международных наблюдателей на универсальном уровне, четких юридических обязательств государств на практике приводит к невозможности осуществления эффективного мониторинга соблюдения избирательных прав граждан. Правовые пробелы порождают не только неясность статуса международных наблюдателей, что в свою очередь негативно сказывается на предоставлении доступа к участию в избирательной кампании, но и неопределенность правовой роли отчетов, представляемых международными наблюдателями.

¹ URL: <http://www.osce.org/ru/mc/39534?download=true>.

² URL: <http://www.osce.org/ru/odhr/elections/16378>.

³ URL: <http://www.osce.org/ru/mc/39558?download=true>.

⁴ Чуров В., Борисов И., Евланов И., Лысенко В. О соблюдении в США избирательных прав граждан при проведении выборов Президента США 6 ноября 2012 г. // *Междунар. жизнь*. 2013. № 2. С. 131.