
**ИМПЛЕМЕНТАЦИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ
СТАНДАРТОВ ПО РЕГИСТРАЦИИ ИЗБИРАТЕЛЕЙ В
ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА: СРАВНИТЕЛЬНО-
ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ**

Абдуразаков Султанходжа Суратович,
заместитель начальника организационно-контрольного отдела
Центральной избирательной комиссии Республики Узбекистан
E-mail: sultan_74@mail.ru

АННОТАЦИЯ:

В данной статье исследуется роль и значение международных избирательных стандартов по регистрации избирателей. На правовой основе проанализированы конституционно-правовые гарантии избирателей Республики Узбекистан, имплементация международных избирательных стандартов в национальные избирательные законодательства развитых демократических государств. Автором, на основе фундаментальных прав и свобод человека и гражданина, сформулированы важнейшие принципы избирательного права. Раскрываются основные элементы демократии, прав и основных свобод человека, а также принципы проведения свободных и справедливых выборов. Особое внимание автор уделяет к определению таких понятий, как «формирование списка избирателей», «государственная система регистрации (учета) избирателей», «всеобщее избирательное право», «обеспечение верховенства закона».

Ключевые слова: международные избирательные стандарты, свободные и справедливые выборы, всеобщее избирательное право, избирательная система.

**САЙЛОВ ҚОНУНЧИЛИГИДА САЙЛОВЧИЛАРНИ РЎЙХАТГА
ОЛИШ БЎЙИЧА ХАЛҚАРО САЙЛОВ СТАНДАРТЛАРИНИ
АМАЛГА ОШИРИШ: ҚИЁСИЙ ҲУҚУҚИЙ ТАҲЛИЛ**

Абдуразаков Султонхўжа Суратович,
Ўзбекистон Республикаси Марказий сайлов комиссияси
ташкилий-назорат бўлими бошлиғи ўринбосари
E-mail: sultan_74@mail.ru

АННОТАЦИЯ:

Ушбу мақолада сайловчиларни рўйхатга олиш бўйича халқаро сайлов стандартларининг роли ва аҳамияти ўрганилади. Ўзбекистон Республикаси сайловчиларининг конституциявий-ҳуқуқий кафолатлари, ривожланган демократик давлатларнинг миллий сайлов қонунчилигига халқаро сайлов стандартларининг имплементацияси ҳуқуқий асосда таҳлил қилинди. Муаллиф инсон ва фуқароларнинг фундаментал ҳуқуқ ва эркинликлари асосида сайлов қонунчилигининг энг муҳим тамойилларини шакллантирган. Демократиянинг асосий элементлари, инсон ҳуқуқлари ва асосий эркинликлари, шунингдек, эркин ва адолатли сайловларни ўтказиш тамойиллари очиб берилган. Муаллиф “сайловчиларни рўйхатини шакллантириш”, “сайловчиларни рўйхатга олишнинг (ҳисобга олишнинг) давлат тизими”, “умумий сайлов ҳуқуқи”, “қонун устуворлигини таъминлаш” каби тушунчаларни аниқлашга алоҳида эътибор беради.

Калит сўзлар: халқаро сайлов стандартлари, эркин ва адолатли сайловлар, умумий сайлов ҳуқуқи, сайлов тизими.

IMPLEMENTATION OF INTERNATIONAL ELECTORAL STANDARDS ON VOTER REGISTRATION IN ELECTORAL LEGISLATION: COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS

Abdurazakov Sultankhoja Suratovich

Deputy Head of the Organizational and Control Department
of the Central Election Commission of the Republic of Uzbekistan

E-mail: sultan_74@mail.ru

ANNOTATION:

This article examines the role and significance of international electoral standards for voter registration. The constitutional and legal guarantees of the voters of the Republic of Uzbekistan, the implementation of international electoral standards in the national electoral legislation of developed democratic states are analyzed on a legal basis. The author, on the basis of fundamental human and civil rights and freedoms, formulated the most important principles of electoral law. The basic elements of democracy, human rights and fundamental freedoms, as well as the principles of free and fair elections are revealed. The author pays special attention to the definition of such concepts as "formation of the voter list", "state



system of registration (registration) of voters", "universal suffrage", "ensuring the rule of law".

Keywords: international electoral standards, free and fair elections, universal suffrage, electoral system.

Традиционно попытки охватить многообразие практики по регистрации (учету) избирателей в разных странах сводятся к обособлению двух зачастую несопоставимых по размерам совокупностей государств, в которых процедуры регистрации имеют ту или иную общую черту. Например, в рамках одной из классификаций регистрация избирателей характеризуется как публичная (обязательная), во второй же – как личная (добровольная, необязательная). Критерием для этого выступает так называемое «бремя регистрации» [1].

Регистр избирателей – это набор данных всех избирателей, имеющих право голосовать на конкретных выборах.

Список избирателей, в отличие от регистра избирателей, представляет собой набор записей всех лиц, имеющих право голосовать и приписанных к конкретному избирательному участку. Выборы могут проводиться и без регистра избирателей, но редко проводятся без списков избирателей. Если списки избирателей выводятся из регистра населения или регистра избирателей, общее количество записей в списке будет равно количеству данных в регистре избирателей или количеству данных избирателей в регистре населения.

Список избирателей выступает одним из ключевых механизмов в процедуре реализации активного избирательного права граждан, призванных в том числе обеспечить защиту от искажения волеизъявления посредством двойного голосования при реализации нескольких форм голосования, и относится к числу документальных факторов гарантии реализации гражданином его активного избирательного права [2].

В большинстве стран мира, обязанность формирования списка избирателей возложена на органы публичного управления [3]. Так, например, в Российской Федерации, государственная система регистрации (учета) избирателей, участников референдума организуется Центральной избирательной комиссией Российской Федерации совместно с



избирательными комиссиями субъектов федерации во взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов, органами местного самоуправления и должностными лицами органов местного самоуправления с использованием комплексов средств автоматизации Государственной автоматизированной системы «Выборы».

С помощью Государственной системы регистрации (учета) избирателей, участников референдума устанавливается численность избирателей, участников референдума на территории муниципального образования, в федеральной территории, на территории субъекта федерации, в России и за пределами ее территории, формируется и ведется Регистр избирателей, участников референдума [4]. Сведения об избирателях, участниках референдума, вносимые в государственную систему их регистрации (учета), обновляются по состоянию на 1 января и 1 июля каждого года. Накануне дня выборов, в том числе с использованием ГАС «Выборы» (т.е. на основании данных, содержащихся в Регистре избирателей), соответствующая комиссия составляет список избирателей. В список включаются граждане, обладающие на день голосования активным избирательным правом [5].

Штаты как субъекты Соединенных Штатов Америки обладают существенными полномочиями в регламентации избирательного процесса в отличие от субъектов Российской Федерации.

В статье 5 Избирательного закона штата Нью-Йорк [6] регулируются вопросы регистрации избирателей и состоит из следующих разделов: раздел 1 «Общие условия»; раздел 2 «Регистрация избирателей и партийная регистрация»; раздел 3 «Партийная регистрация»; раздел 4 «Отмена регистрации»; раздел 5 «Регистрационные документы»; раздел 6 «Регистрация и хранение регистрационных документов»; раздел 7 «Проверки против мошенничества».

Раздел 1, регулирующий общие условия регистрации, содержит требования к избирателям, а также обстоятельства, при наличии которых гражданин США не может зарегистрироваться и проголосовать.

К избирателям предъявляются три избирательных ценза: гражданства США, возрастной (18 лет), ценз оседлости (гражданин должен проживать в



штате, округе, городском или сельском поселении, в которых проводятся соответствующие выборы, минимум 30 дней).

Особенность регистрации избирателей в Штатах состоит в том, что она является добровольной, так как предполагает активные действия имеющих право голосовать лиц по внесению их в регистрационные избирательные документы.

Для регистрации каждого избирателя в штате Нью-Йорк существуют два документа: регистрационный избирательный документ («registration poll records») и центральный регистрационный документ («central file registration record»). Регистрационный избирательный документ отправляется избирательной комиссией, в которой он хранится до дня голосования, на избирательный участок, где избиратель уполномочен голосовать.

Между выборами он хранится в главном или ином офисе избирательной комиссии. Центральный регистрационный документ постоянно хранится в главном или ином офисе избирательной комиссии. В Законе содержится требование к изготовлению указанных регистрационных избирательных документов разным цветом.

Пришедший избиратель произносит свое имя и адрес места жительства, а избирательный инспектор проверяет наличие данных о таком лице в списке избирателей.

Если имя избирателя содержится в списке избирателей, но с пояснением, что личность такого гражданина не полной мере установлена в соответствии с требованиями законодательства, инспектор обязан потребовать от избирателя подтвердить свою личность с помощью одного из следующих документов:

- 1) водительские права или идентификационная карточка с фотографией её владельца, которая не используется для подтверждения водительских прав (non-driver photo ID card), выдаваемая департаментом моторных транспортных средств, или другой действительный документ, содержащий фотографию избирателя;
- 2) копия используемого счета, банковского заявления, платежного чека, чека на выдачу заработную плату или другого документа, который содержит имя и адрес места жительства избирателя.



Если избиратель предоставляет какой-либо из указанных документов, инспектор указывает это в списке избирателей, и личность соответствующего избирателя считается установленной.

Если избиратель не предоставляет какой-либо из предусмотренных документов, ему могут позволить голосовать только с использованием избирательного бюллетеня, содержащего его письменное показание (affidavit),

пока в судебном порядке не будет предусмотрено иначе.

Подтверждая свою личность перед голосованием, избиратель может заявить об изменении своего адреса места жительства, а также об изменении своего имени. При этом новый адрес и новое имя такого избирателя включаются или в конце списка избирателей или в особый избирательный документ, название которого может быть обозначено, как отчет о возражениях (challenge report), составляемый в случае возникновения разногласий в день выборов, значение и основные требования к составлению которого будут рассмотрены ниже. Ранее внесенные адрес и имя избирателя полностью не уничтожаются.

Отличительной особенностью Избирательного закона штата Нью-Йорк является предоставление избирателю возможности проголосовать даже в случае, если его личность полностью не подтверждена. Право голосовать такого избирателя будет установлено позднее.

Во-первых, избиратель может предоставить судебное решение, требующее разрешить ему голосовать.

Во-вторых, избиратель может принести клятву или подписать письменное показание, в котором он утверждает, что надлежащим образом зарегистрирован, его место жительства находится в том избирательном округе, в котором он зарегистрирован, он удовлетворяет всем требованиям, предъявляемым к избирателям, что его партийная принадлежность соответствует той, которую он заявляет, а также посредством такого показания избиратель делает предположение, что его регистрационные документы утеряны или перемещены в другое место, что его имя, а также подпись пропущены в списке избирателей.

Кроме того, в данных показаниях содержится подтверждение того, что лицо, дающее их, понимает, что любое сделанное ложное утверждение



будет рассматриваться в качестве лжесвидетельства и наказываться в соответствии с законом.

Голосование избирателя, который дал письменное показание относительно обстоятельств, связанных с его активным избирательным правом, осуществляется с использованием чрезвычайных избирательных бюллетеней (emergency ballots), которые помещаются после заполнения в конверт, содержащий письмо.

Кроме того, в других странах, существует публичная (обязательная) и личная (добровольная) регистрация избирателей выделяются в зависимости от того, на какой орган или лицо возложена обязанность по учету (регистрации) – на государство в лице его соответствующих органов или на самого гражданина[7].

Избиратель сам должен обратиться с соответствующим заявлением, если он хочет быть включенным в список избирателей (Испания, Мексика). При системе обязательной регистрации (Великобритания, Индия, Италия) избиратель автоматически включается в список, регистратор (комиссия) обязан разыскать всех лиц, имеющих избирательные права, и включить их в этот список» [8].

Императивная регистрация предполагает безусловное обобщение определенного набора сведений, поступающих из компетентных источников, в целях установления соответствия конкретного лица предусмотренному законодательством набору критериев, оформления признания государством факта наличия у такого лица активного избирательного права и последующего внесения записи о нем в перечень граждан, которые смогут принять или должны будут принять участие в голосовании на определенных выборах или всех возможных выборах в пределах регламентированного периода времени.

По такому принципу организована регистрация избирателей в ФРГ, Польше, Португалии, Австралии и других странах. Например, в силу пункта 2 статьи 113 Конституции Португалии составление списков избирателей проводится в обязательном порядке, официально, носит постоянный характер и является единым для всех выборов, при всеобщем и прямом избирательном праве [9].

В некоторых случаях реализация императивного подхода к электоральной регистрации обусловлена наличием в стране специальных правил



регистрации населения по месту жительства и учета миграционных процессов, что обеспечивает получение уполномоченными органами всех необходимых сведений о проживающих на подведомственных территориях лицах (ФРГ, Швеция, Венгрия, Швейцария и т.д.). Так, в Швеции соответствующая информация об избирателях хранится в Центральном статистическом бюро.

Списки избирателей в Швеции составляются на основе данных переписи населения, передаваемых Налоговым управлением в силу Закона о предоставлении личных сведений Службой переписи населения Налогового управления и Закона о регистрации прав на недвижимое имущество [10].

В Венгрии в электронный регистр населения включены практически все 10 миллионов венгерских граждан. Личный идентификационный номер присваивается каждому новорожденному жителю Венгрии и лицу, получающему в стране вид на жительство [11].

В случае отсутствия в стране системы постоянного учета миграции населения регистрация может осуществляться непосредственно перед выборами путем обхода уполномоченными лицами жилых домов по принципу «от двери к двери».

Например, в Индонезии уполномоченные по регистрации от Национальной избирательной комиссии, на которую возложена ответственность за составление и корректировку избирательных списков, обходят дома граждан, собирая информацию о живущих в них лицах. По индонезийскому законодательству составление списков должно быть окончено за полгода до выборов, хотя достичь этого удастся далеко не всегда [12].

В свою очередь, согласно части I статьи 36 Конституции Мексики мексиканский гражданин обязан зарегистрироваться в избирательных списках в порядке, установленном законами [13], а в силу § 1 статьи 14 Конституции Федеративной Республики Бразилии внесение в списки избирателей является обязательным для лиц старше 18 лет [14].

Например, во Франции для граждан, достигших полных 18 лет и отвечающих иным установленным требованиям, предусмотрен заявительный порядок регистрации в качестве избирателей. Вместе с тем, ввиду повышения числа совершеннолетних граждан, не включенных в списки, и в целях частичного погашения пробела в базах данных зарегистрированных избирателей специальным законом был введен



институт обязательной электоральной регистрации лиц, отвечающих «требованиям возрастного ценза со времени последнего окончательного закрытия избирательных списков или когда это требование они выполняют до ближайшего окончательного закрытия этих списков» (статьи L.11 и L.11-1 Избирательного кодекса Франции) [15].

Такая регистрация осуществляется на основании данных обязательного медицинского страхования и Национального института статистики и экономических исследований [16].

Напротив, в некоторых странах в императивный, по сути, порядок регистрации привносится инициативная (заявительная) составляющая. Например, в Великобритании процедура накопления и обработки электоральной информации основана на ежегодно организуемой уполномоченными лицами рассылке в индивидуальные дома и администрациям многоквартирных домов специальных бланков с просьбой представить информацию о постоянно проживающих в них лицах, имеющих право голоса (в некоторых случаях – на личном посещении).

Из собранных сведений формируется список, включающий всех лиц, имеющих право голоса и постоянно проживающих на территории данного округа. Вместе с тем, в феврале 2001 года существующая система регистрации была дополнена введением своеобразной индивидуальной текущей регистрации (individual rolling registration), благодаря которой избиратели, изменившие место жительства, могут самостоятельно уведомить об этом бюро регистрации избирателей [17], что позволяет внести в реестр избирателей необходимые изменения уже к началу месяца, следующего за обращением [18].

О несомненном интересе к инициативной составляющей в процессе регистрации избирателей свидетельствует и продолжающаяся при активном содействии Избирательной комиссии Великобритании дискуссия о возможности введения заявительной (личной) регистрации на всей территории государства взамен существующей системы подомовой рассылки бланков для заполнения [19]. В Северной Ирландии регистрация избирателей уже сейчас осуществляется на заявительной основе [20].

В Великобритании регистратор вправе исключить из реестра сведения об избирателе, в отношении которого в течение двух лет не поступала



необходимая информация, при условии предварительного направления уведомления такому избирателю.

Примечателен и тот факт, что в ряде случаев элемент участия гражданина в процессе актуализации электоральной информации привносится даже в систему межведомственного обмена сведениями, необходимыми для формирования регистров избирателей или избирательных списков: документы, обеспечивающие получение уполномоченными структурами персональных данных о гражданах соответствующих государств, нередко содержат специальные пункты, позволяющие заручиться согласием потенциальных избирателей на передачу сведений о них в органы, осуществляющие электоральную регистрацию.

Так, в ряде стран проведение регистрации относится к полномочиям местных органов власти или учреждаемых ими структур. Например, в Великобритании вопросы регистрации избирателей отнесены к компетенции Бюро по регистрации избирателей, учреждаемых местными советами в каждом избирательном округе, где также назначается ответственный за регистрацию избирателей (обычно – старшее должностное лицо местного органа управления) [21].

В Польше внесение данных об избирателях в соответствующую часть избирательного реестра осуществляется управлением гмин (общин) на основании ведущегося органами записи актов гражданского состояния учета населения, постоянно проживающего на их территории, с обязательным отражением всех текущих изменений.

В Австралии регистрация избирателей осуществляется Австралийской избирательной комиссией [22]. В некоторых государствах в целях обеспечения проведения регистрации избирателей создаются структуры, порядок формирования, которых не всегда позволяет отнести их к государственным или муниципальным органам. Так, в Чили в соответствии с Законом о системе регистрации избирателей и Электоральной службе создаются особые регистрационные советы, в состав которых входит три лица, отвечающих следующим требованиям: быть старше 21 года, иметь как минимум среднее образование, проживать на территории данного избирательного округа и не иметь членства в какой-либо политической партии. Характерно, что должность члена регистрационного совета



является обязательной и без уважительной причины никто не может от нее отказаться [23].

Рассмотренными выше вопросами перечень оснований для классификации систем регистрации избирателей в зарубежных странах, равно как и многообразие регистрационной практики не исчерпываются.

Регистрационная информация, содержащаяся в избирательных реестрах, чаще всего может быть предоставлена заинтересованным субъектам, однако, объем ее предоставления, цели ее предстоящего использования и круг лиц, которые вправе рассчитывать на ее получение, весьма неоднородны.

В некоторых странах информация из реестра выдается на основе письменного заявления (Польша), в ряде других реестры подлежат опубликованию в установленном объеме, в том числе и для последующей продажи. При этом в целях обеспечения безопасности граждан им предоставляется право ходатайствовать о дополнительной защите информации, носящей конфиденциальный характер. Например, в некоторых штатах США отдельные категории потенциальных избирателей (представители правоохранительных органов, служащие реабилитационных центров, судьи и т.д.) могут подать заявление, ограничивающее возможность предоставления сведений о них общественности (Флорида), исключаящие из числа предоставляемых данных номера телефонов и адреса или создающее особые условия для хранения регистрационной информации (Калифорния) [24].

В ФРГ гражданин еще в момент регистрации по месту жительства вправе сделать оговорку, исключающую предоставление личных сведений, сообщаемых им уполномоченному органу, третьим лицам.

По-разному решается в зарубежных государствах вопрос об информировании гражданина о прохождении им регистрационной процедуры. Например, в некоторых странах избирателю в преддверии дня голосования направляется уведомление о его регистрации в указанном качестве и номере, присвоенном ему в реестре или списке избирателей (например, Канада, ФРГ).

На официальных сайтах центральных избирательных органов отдельных государств представлены специальные программы, позволяющие гражданам посредством введения определенных данных (например,

почтовых индексов) получить сведения о регистрации в качестве избирателей по соответствующему округу, что, в частности, создает максимальные удобства для лиц, проживающих за рубежом (Великобритания, Канада).

В юридической литературе отсутствует определение понятия «международный избирательный стандарт». Вместе с тем таковыми считают положения (нормы) международных правовых актов, закрепляющих права и свободы граждан на участие в свободных, справедливых, подлинных и периодических выборах.

В своем монографическом исследовании А.А. Вешняков дал следующее определение международных избирательных стандартов, получившее наиболее широкое распространение в отечественной юридической литературе: «обязательства государств не только предоставлять лицам, находящимся под их юрисдикцией какие-либо определенные права и свободы на участие в свободных, справедливых, подлинных и периодических выборах, но и не посягать на такие права и свободы, и принимать соответствующие меры по их реализации» [25].

Интересное определение дают Ю.А. Веденеев и Н.М. Миронов, рассматривая международные избирательные стандарты как «закрепляемый международным правом нормативный минимум внутригосударственного правового регулирования общественных отношений, складывающихся по поводу назначения, подготовки, проведения и установления результатов выборов, а также отношений, касающихся инфраструктуры избирательного процесса» [26]. Однако существенным недостатком данного определения является отсутствие связи с избирательным правом человека.

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

Такие положения (нормы) закреплены во Всеобщей декларации прав человека 10 декабря 1948 года (п. 3 ст. 21), Международном пакте о гражданских и политических правах человека 1966 года (ст. 25), Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года (ст. 3 Протокола № 1) и ряде других документов.



По своему содержанию это обязательство государств признавать данные права и свободы, не посягать на них и принимать соответствующие меры по их реализации.

Избирательные стандарты, под которыми понимаются поддержанные международным сообществом правила организации избирательного процесса, претерпевают значительную эволюцию.

Они присутствуют не только в международных правовых актах, но и в иных документах. Более разнообразной становится их форма, а также способы их подготовки и продвижения. Меняется состав субъектов, определяющих представления международного сообщества о правилах организации выборов.

Если классифицировать избирательные стандарты по времени появления, то результат будет совпадать с классификацией по объекту регулирования и некоторым другим критериям. В соответствии с предлагаемым подходом можно выделить два этапа и две соответствующие группы избирательных стандартов.

На первом этапе (середина и третья четверть XX в.) в международном праве появились нормы, закрепляющие избирательные права человека. К числу таких фундаментальных стандартов относятся всеобщее, равное, свободное, тайное и прямое избирательное право, а также периодичность выборов. Эти стандарты появились в результате соглашений между национальными государствами, они отличаются особым правовым статусом и в настоящее время практически общепризнаны. Основные документы, в которых они отражены: Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Дополнительный протокол № 1 к Европейской Конвенции по правам человека 1952 г., Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г.

На втором этапе (с конца XX в.) международное сообщество разрабатывает нормы, касающиеся не только избирательных прав граждан, но также вопросов организации выборов и электорального менеджмента. Наряду с расширением сферы действия избирательных стандартов происходит их детализация и конкретизация. Изменяется состав субъектов, участвующих в их разработке и распространении стандартов; меняется их правовой статус (во многих случаях они имеют характер рекомендаций). Хотя воздействие новых избирательных стандартов на внутреннюю политику государств



становится более гибким – они основаны на принципах «мягкой силы», – глубина этого воздействия существенно возрастает.

В отличие от избирательных стандартов первого этапа, современные международные нормы организации выборов более инструментальны и функциональны. Среди важнейших документов, в которых отражены избирательные стандарты современного этапа, особое значение имеют Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ 1990 г., Декларация о критериях свободных и справедливых выборов Межпарламентского союза 1994 г., Замечание общего порядка № 25 Комитета ООН по правам человека 1996 г., Свод рекомендуемых правил при проведении выборов Венецианской комиссии Совета Европы 2002 г. Можно также отметить документ «Права человека и избирательные стандарты: план действий», принятый в 2017 г. в рамках совместной конференции под эгидой Верховного комиссара по правам человека ООН и Картеровского центра. Последний документ весьма показателен для современного этапа, поскольку имеет рекомендательный характер.

Принятые в середине XX в. фундаментальные избирательные стандарты регулировали только некоторые аспекты института выборов и только в контексте прав человека. Современные стандарты, развивающиеся с конца XX в., охватывают гораздо более широкий круг вопросов. При этом очевидно смещение внимания в сторону организации и менеджмента выборов.

Но вопрос реализации международных избирательных стандартов в национальном законодательстве государств оказался неоднозначным. Специалистами Международной неправительственной организации CIS-ЕМО проанализировано избирательное законодательство ряда стран (Бельгия, Великобритания, Венгрия, Германия, Дания, Латвия, Литва, Польша, Россия и других, всего 15 стран) на соответствие конституции и законов о выборах государства общеевропейским демократическим стандартам. В результате не выявлено ни одного государства, в котором специалисты отметили бы полное соответствие международным избирательным стандартам, напротив, в анализе каждого национального законодательства и правоприменительной практики сформулирован ряд



предложений по совершенствованию избирательного законодательства в контексте замечаний ОБСЕ [27].

Разработка международных избирательных стандартов в области электронного голосования началась с 2000-х годов [28]. 30 сентября 2004 года Комитетом Министров Совета Европы были приняты Рекомендации R (2004)11 государствам-членам по правовым, организационным и техническим стандартам электронного голосования (далее – Рекомендации R (2004)11), которые стали для государств-членов первым стандартом электронного голосования.

В этот период Совет Европы подготовил стандарты трёх уровней [29]:

- правовые стандарты, отражающие основополагающие принципы выборов, закреплённые в международных юридических документах;
- организационные стандарты, касающиеся основных вопросов организации и процедуры в отношении электронных выборов, которые обеспечивают соблюдение основополагающих правовых норм;
- основные технические требования, которые необходимы для обеспечения эксплуатационных стандартов безопасного и экономичного способа, обеспечивающего совместимость между устройствами и контроль на любом этапе избирательного процесса.

Таким образом, были установлены первые в истории международного права региональные международно-правовые стандарты электронного голосования, учитывающие интересы как правительства, так и промышленности. Ключевая позиция Рекомендации R (2004)11 заключается в том, что электронное голосование должно быть таким же надёжным и безопасным, как демократические выборы и референдумы, проводимые без использования электронных средств или устройств, и что оно должно соответствовать основополагающим принципам демократических выборов и референдумов (всеобщие, свободные, равные, тайные и прямые выборы) [30].

Безусловным достоинством данного документа можно считать разработанный понятийный аппарат системы электронного голосования, который может быть заимствован государствами при разработке и совершенствовании правовых актов, регулирующих процедуру электронного голосования на территории своей страны.



Рекомендации R (2004)11 утратили силу в связи с принятием 14 июня 2017 года на 1289-м заседании представителей министров Комитета Министров Совета Европы новых Рекомендаций «О правилах электронного голосования» (далее – Рекомендация 2017).

Рекомендация 2017 года поддержана на заседании специальной рабочей группы 3–4 ноября 2016 года большинством участников; в Рекомендации учтены некоторые из российских предложений, в частности по следующим вопросам: введены понятия e-vote (электронное голосование) и controlled environment (контролируемая область), а также учтены либо изменены формулировки нескольких положений проекта рекомендации (пункты 7, 17, 18).

Рекомендации 2004 и 2017 гг. опираются на обязательства, изложенные в международных документах, таких как Всеобщая декларация прав человека, Международный пакт о гражданских и политических правах и другие. В том числе это ряд «новых» международных документов, положения которых учтены в Рекомендации 2017: Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свободах в СНГ, Международная конвенция о правах инвалидов, Конвенция ООН против коррупции, Конвенция о борьбе с киберпреступностью, Конвенция о защите физических лиц при автоматической обработке персональных данных, Дополнительный протокол к Конвенции о защите физических лиц при автоматической обработке персональных данных о надзорных органах и трансграничных потоках данных, Рекомендация комитета министров государствам-членам № CM Rec (99)5 «О защите личной жизни в Интернете», конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод и, в частности, Протокол № 1 к ней, Европейская хартия местного самоуправления, Конвенция Совета Европы о преступности в сфере компьютерной информации, Конвенция о защите прав индивидуумов в связи с автоматической обработкой сведений личного характера, Рекомендация Комитета Министров о защите сведений личного характера в Интернете R(1999)5, Документ Копенгагенского совещания конференции по человеческому измерению ОБСЕ, Хартия основных прав Европейского союза, а также Кодекс добросовестной практики в избирательных делах,



принятый Советом по демократическим выборам Совета Европы и Европейской комиссией за демократию через право.

Рекомендация 2017 года аккумулировала установленные в разных международных документах положения, касающиеся не только самой процедуры электронного голосования, но и личных прав и свобод человека и гражданина, так или иначе затрагиваемых при организации и проведении электронного голосования.

В вопросе совершенствования национального избирательного законодательства международные избирательные стандарты незаменимы. Учёные, исследуя правовые нормы действующих законов о выборах, выявляют несоответствия установленным международным избирательным стандартам, способствуя исключению противоречивых норм.

Подводя итог сказанному, необходимо отметить, что анализ мировой практики свидетельствует о сохранении определенной специфики существующих в зарубежных странах систем регистрации избирателей, что, с одной стороны, позволяет проводить классификацию на основании общности тех или иных признаков, а с другой, по нашему мнению, препятствует введению в оборот чрезмерно обобщающих терминов, не охватывающих в полной мере содержание рассматриваемых явлений.

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

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

Список использованной литературы:



1. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. В 4 т. Т. 1–2. Часть общая / Отв. ред. проф. Б.А. Страшун. М., 2000. - С. 388
2. Синцов Г.В. Конституционные гарантии активного избирательного права в Российской Федерации // Гражданин и право 2016. № 3. С 92–95.
3. Фомин А.А. Международные избирательные стандарты и их реализация в законодательстве Российской Федерации // Представительная власть — XXI век: законодательство, комментарии, проблемы 2004 № 4 (58). С. 21–24.
4. П. 1.1 — 1.4 Постановление ЦИК России от 06.11.1997 № 134/973-II (ред. от 16 июня 2021 года № 10/80-8) «О Положении о Государственной системе регистрации (учета) избирателей, участников референдума в Российской Федерации» // Вестник Центризбиркома РФ. 1997 № 9
5. Гаджиева А.О. Электронный список избирателей как новый элемент цифровизации избирательного процесса: правовые и организационные основы // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2022 Т 15. № 5. С. 44–65.
6. State of New York. 2008. Election law. Matthew Bender & Company, Inc.
7. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник для вузов / Отв. ред. канд. юрид. наук А.А. Вешняков. М.: Норма, 2003. - С. 345
8. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. М.: Юрист, 1997. С. 205–206
9. Конституция Португальской Республики: от 02.04.1976 г. / Конституции государств Европы. В 3 т. Т. 2. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М.: НОРМА. 2001. С. 782.
10. Ракитская И.А. Избирательная система Швеции // Современные избирательные системы. Вып. 1: Аргентина, Германия, Швеция / науч. ред. Ю.А. Веденеев, В.И. Лысенко. М.: РЦОИТ; Норма, 2007.- С. 220
11. Конкин Н.Е., Малышев В.А., Бондарев В.И. Делегация ЦИК России побывала в Венгрии // Журнал о выборах. 2006. № 4.- С. 44
12. Арбатская М.Н. Национальные информационные системы управления избирательными правами граждан: мировой опыт и типология // Журнал о выборах. 2007. № 2. С. 46
13. Конституция Мексиканских соединенных штатов [Электронный ресурс] : [от 5 февр. 1917 г.] – Электрон. дан. – [Б. г.] – Режим доступа :



<http://clin.iatp.by/constitution/drugi/mexico-r.htm> [Дата обращения: 31.03.2023].

14. Конституции Федеративной Республики Бразилии / Конституции зарубежных стран: сост. Дубровин В.Н. М., 2001. С. 298

15. ¹ Избирательный кодекс Франции // Сборник нормативных правовых актов зарубежного избирательного законодательства / Отв. ред. А.А. Вешняков. М., 2004. С. 190 –191.

16. Зарубежное избирательное право: Учебное пособие / науч. ред. В.В. Маклаков. М.: Норма, 2003. С. 94

17. Лафитский Д.В. Избирательная система Великобритании // Современные избирательные системы: вып. 1: Великобритания, Канада, Мексика, Польша / науч. ред. В.И. Лысенко. М.: РЦОИТ ; Норма, 2006. С. 60

18. Закон о народном представительстве 1983 г. : [Великобритания] // Сборник нормативных правовых актов зарубежного избирательного законодательства / отв. ред. А.А. Вешняков. М., 2004. С. 124–125.

19. The electoral registration process. Report and recommendations [Электронный ресурс]: [Доклад избирательной комиссии Великобритании по вопросам регистрации избирателей, 2 июня 2003 г.] – Электрон. Текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.electoralcommission.org.uk> [дата обращения: 31.03.2023.]

20. Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М., 2006. С. 163

21. Жданович В.А. Об избирательной системе Великобритании // Журнал Российского права. 1998. № 1. С. 117.

22. Ней Р.Л. Избирательная система Австралии [Электронный ресурс] / Демократия. Ру – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.democracy.ru> [Дата обращения: 01.04.2023)

23. ¹ Зайонц А.А. Избирательное законодательство Чили // Латинская Америка. 2003. № 4. С. 39

24. Кэрролл Дж. Конфиденциальность избирателей [Электронный ресурс] : [Трехсторонняя конференция по избирательным системам, Вашингтон, Округ Колумбия 8–10 мая 1996 г.] / Демократия. Ру – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа : <http://www.democracy.ru/library/foreign/procedures/registration> [Дата обращения: 31.03.2023].



25. Избирательные стандарты в международном праве и их реализация в законодательстве Российской Федерации / Вешняков А.А. – М.: Весь Мир, 1997 – С. 24
26. Веденеев Ю.А., Миронов Ю.Н. Современное избирательное право: понятие и система. М.. 2009 – С. 83
27. Анализ избирательного законодательства в контексте соблюдения общедемократических стандартов прав человека. Избирательные системы стран мира // Международная мониторинговая организация CISEMO CIS-Europe Monitoring Organization [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cis-emo.net/ru/systems> (дата обращения 31.03.2023)
28. Савченко М.С., Кадлец В.А. Правовое регулирование и практика электронного голосования в зарубежных странах // Научный журнал КубГАУ. 2016. № 117(3). С. 1–13. Доступ из справ-правовой системы «КонсультантПлюс»
29. Босова Е.Н. Международные избирательные стандарты и их значение для развития российского избирательного законодательства. Права человека в евразийском пространстве. 1 (44) 2020. – С.79-85
30. Michael Remmert. На пути к европейским стандартам электронного голосования // Krimmer R., Prosser A. Electronic Voting 2010: Материалы 4-й конференции по электронному голосованию P-167, LNI GI Series. Bonn, 2010. – с.14.