

Раздел 1

УПРАВЛЕНИЕ СОВРЕМЕННЫМИ ПОЛИТИЧЕСКИМИ ПРОЦЕССАМИ И ПОЛИТИЧЕСКИЙ PR

УДК 327

Н.В. Гришин

д. полит. н., профессор,
СПбГУ, г. Санкт-Петербург, Россия

СООТНОШЕНИЕ НОРМ НАЦИОНАЛЬНОГО И МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА ПРИ ОЦЕНИВАНИИ ВЫБОРОВ МЕЖДУНАРОДНЫМИ НАБЛЮДАТЕЛЯМИ*

Аннотация: В статье рассматриваются существующие на практике подходы к решению проблемы соотношения норм национального и международного права при оценивании выборов международными наблюдателями. Выявлено, что существующие теоретические подходы к рассмотрению норм национального и международного права не предусматривают существующей в практике международного наблюдения за выборами системы приоритета международных рекомендаций над нормами национального права.

Ключевые слова: выборы, наблюдение за выборами, международные наблюдатели, избирательные стандарты, избирательное право

N.V. Grishin

Doctor of political sciences, Professor,
St. Petersburg State University, St. Petersburg, Russia

THE RELATIONSHIP BETWEEN NATIONAL AND INTERNATIONAL LAW IN ELECTION ASSESSMENT BY INTERNATIONAL OBSERVERS

Abstract: The paper examines the existing approaches to solving the problem of relationship between the norms of national and international law when assessing elections by international observers. It was revealed that the existing theoretical approaches to the consideration of the norms of national and international law do not explain the situation of priority of international recommendations over the norms of national law that exists in the practice of international election observation.

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 19-011-00484.

Keywords: elections, election observation, international observers, electoral standards, election law

Соотношение норм международного и национального (внутригосударственного) права является исключительно острой проблемой в условиях глобализации и современных интеграционных процессов. Весьма оригинальные варианты решения этой проблемы появились в такой сфере, как международное наблюдение за выборами.

Международное наблюдение за выборами в XXI веке является практически общепринятым институтом, игнорировать который могут только некоторые страны (КНДР, Китай и т.д.) [1, С. 22; 2, С. 101]. Одна из ключевых задач международного наблюдения – оценивание выборов на предмет того, насколько в ходе их проведения соблюдаются определенные нормы. В связи с этим возникает вопрос – должны ли наблюдатели ориентироваться на нормы данной страны (национального права) или на нормы, принятые международным сообществом?

Данный вопрос имеет несколько вариантов решения, которые можно соотнести с основными теоретическими подходами, описывающими соотношение международного и национального права.

Дуалистический подход исходит из признания международного и национального права в качестве двух самостоятельных правовых систем, не находящихся в соподчинении. Этот подход важен для обоснования и оправдания национальных правовых норм, не совпадающих с международными нормами. На современном этапе дуалистический подход служит одной из теоретических основ идеи государственного суверенитета в международных отношениях [3, С.97].

Монистический подход, исходящий из приоритета международного права, предполагает рассмотрение международного и национального права в качестве единой правовой системы. «Радикальная» версия монизма была разработана австрийским юристом Гансом Кельзенем, который отмечал, что нормы международного и национального права образуют единую иерархию, и национальные нормы, если они противоречат международным нормам, должны быть признаны ничтожными [4]. Данный подход склонен к игнорированию концепции государственного суверенитета.

Применительно к оцениванию выборов наблюдательские миссии могут либо учитывать нормы национального права, либо учитывать только международные нормы.

Нормы национального права учитываются в наблюдательских миссиях Межпарламентской ассамблеи СНГ, Парламентской ассамблеи ОБСЕ, Шанхайской организации сотрудничества. Миссии этих организаций воздерживаются от критики национального законодательства тех стран, в которых проводят наблюдение за выборами [5, р. 274]. В «Положении о Миссии наблюдателей от ШОС на президентских и/или парламентских выборах, а также референдумах» говорится об оценке избирательного процесса в соответствии с «национальным законодательством, международным договорам и

обязательствам принимающего государства». Если наблюдатели исходят из принципа уважения национального права, они, как правило, не склонны к критическим оценкам выборов, а в их немногочисленных рекомендациях присутствуют преимущественно технические, а не политические вопросы.

Большинство наблюдательских организаций не исходят из норм национального права при оценивании выборов и ориентируются только на международные нормы. Наблюдатели, стоящие на позиции приоритета международных норм, склонны к более критическим оценкам выборов и к подготовке многочисленных рекомендаций. Как правило, данные группы наблюдателей нацелены на демократизацию избирательного процесса. Однако, данный монистический подход имеет два варианта.

Наиболее распространен подход, в соответствии с которым выборы должны оцениваться, исходя из международных обязательств данного государства. В 2015 году эксперты Картеровского центра отметили, что «ведущие наблюдательные организации достигли консенсуса в отношении того, что выборы должны оцениваться на основе международного публичного права... оценивается соответствие страны конкретным обязательствам, которые она приняла» [6, р. 7]. Для удобства наблюдателей был составлен справочник, в котором было указано, какие именно международные обязательства в сфере выборов взяла на себя каждая страна, и в каких именно документах они отражены [7]. В соответствии с данным подходом, директор БДИПЧ ОБСЕ Янез Ленарчич заявил в 2011 году: «В последнее время, похоже, появилась тенденция утверждать, что международные обязательства следует рассматривать через призму национального законодательства. Национальное законодательство не может служить окончательным критерием, если оно не соответствует международным стандартам, исполнять которые взяла на себя страна» [8]. Международные обязательства государств в сфере выборов отражены, например, в Международном пакте о гражданских и политических правах (1966 г.), Документе Копенгагенского совещания СБСЕ (1990 г.) и т.д. [9: 10]

Существует более радикальный подход, который утверждает приоритет международных норм вне зависимости от того, приняло ли государство формальное обязательство их исполнять. В данном случае упоминаются, как правило, некие «демократические избирательные стандарты», при этом их юридический статус не очевиден. В Руководстве ЕС по наблюдению за выборами говорится, что одна из целей наблюдения за выборами - проведение «комплексной оценки избирательного процесса в соответствии с международными стандартами». В Руководстве по наблюдению за выборами БДИПЧ ОБСЕ говорится, что «цель любого мероприятия БДИПЧ по наблюдению за выборами состоит в том, чтобы оценить, в какой степени данный избирательный процесс соответствует ... международным стандартам демократических выборов». В Декларации принципов международного наблюдения за выборами, подписанной в 2005 году Генеральным секретарем ООН и поддержанной более чем полусотней международных организаций, говорится, что наблюдатели «обеспечивают оценку избирательных процессов в

соответствии с международными принципами проведения подлинно демократических выборов».

Исключительно важным является то обстоятельство, что современные «международные избирательные стандарты», которым ООН, ЕС, БДИПЧ ОБСЕ отдают приоритет при оценивании выборов, хотя частично отражены в некоторых обязательных международных документах (договорах, документах международных конференций), по большей части представлены в документах, имеющих рекомендательный характер. Это документы Венецианской комиссии Совета Европы, ПАСЕ, ОАГ, документы, поддержанные секретариатом ООН и т.д. [11; 12]

Таким образом, в сфере электоральной политики мы наблюдаем феноменальную модель: нормы национального права ставятся в иерархическую зависимость не просто от норм международного права, а от международных рекомендаций, не обладающих формальной юридической силой. Эта ситуация не описывается существующими теориями, объясняющими соотношение норм международного и национального права. С практической точки зрения эта модель в еще большей степени принижает роль национального права и роль государств, чем даже радикальные версии монизма.

С одной стороны, такая модель вызывает возражение правительств многих государств, в том числе России и других стран СНГ. С другой стороны, эта модель работает на практике даже в этих странах, активно восстающих против современного глобализма: правительства этих государств не только не отказываются от приглашения наблюдателей БДИПЧ ОБСЕ, но и предпочитают следовать (хотя бы внешне) большинству их рекомендаций, тем самым, подтверждая жизнеспособность модели, при которой нормы национального права изменяются в соответствии с международными рекомендательными актами.

Приоритет международных рекомендательных норм над национальным законодательством, на практике существующий в сфере электоральной политики, является одним из ключевых механизмов обеспечения влияния международного сообщества в системе современного глобального управления.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Морозова О.С. Тенденции развития европейских неправительственных организаций в сфере выборов: на примере ENEMO // Выборы: теория и практика. – 2020. – № 1. – С. 22–24.

2. Гришин Н.В., Линдерс А.М.Р. Децентрализация системы управления выборами // Политика: Анализ. Хроника. Прогноз (Журнал политической философии и социологии политики). – 2020. – № 3. – С. 99–115.

3. Линдерс А.М.Р. Международные отношения и технологическая обусловленность // Каспийский регион: политика, экономика, культура. – 2020. – №1. – С. 96–104.

4. Kelsen H. Principles of International Law. – N.Y.: Rinehart & Company, 1952.

5. Ahrens G.-H. Election Observation and Its Parliamentary Dimension: 15 Years of Co-operation. OSCE Yearbook 2011. – IFSH, 2011.
6. 25 Years of Election Observation at the Carter Center: a Retrospective. – Carter Center, 2015.
7. Carroll D., Davis-Roberts A. The Carter Center and Election Observation: An Obligations-Based Approach for Assessing Elections // Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy. – 2013. – 12(1). – P. 87–93.
8. Lenarčič J. Remarks at the CIS IPA Conference on International Electoral Standards and National Electoral Systems: Correlation of Development, 2011.
9. Гришин Н.В. Комиссии по делимитации избирательных округов: становление и перспективы политического института // Полис. Политические исследования. – 2018. – № 4. – С. 100–114.
10. Гришин, Н.В. История возникновения избирательных комиссий // Политика. – 2018. – № 2. – С. 156–169.
11. Гришин Н.В. Развитие международных избирательных стандартов: что дальше? // Политическая наука. – 2019. – № 1. – С. 33–47.
12. Коргунюк Ю.Г. Опыт Организации американских государств по выработке международных избирательных стандартов // Каспийский регион: политика, экономика, культура. – 2019. – № 3 (60). – С. 103–109.