

МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ ВЫБОРОВ И ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО РОССИИ

Борис СТРАШУН,
Московская государственная юридическая академия

Мы часто обсуждаем вопрос о том, соответствуют наши государственные и правовые институты международным стандартам или нет. Это имеет большое политическое значение, ибо уверенность в наличии такого соответствия повышает авторитет власти в обществе, способствует укреплению правопорядка. И наоборот, если большинство или хотя бы значительная часть общества убеждены, что наши властные институты до международных стандартов не дотягивают, а, следовательно, вроде бы не вполне легитимны, возникает сильное искушение не подчиняться велениям такой власти, особенно когда ими ущемляются какие-то интересы. Если, например, мы считаем, что парламентские выборы из-за несовершенного, по

нашему мнению, избирательного законодательства не легитимны, появляется соблазн не исполнять принятые парламентом законы. Особенно это характерно для нашей страны, где, как известно, суровость законов издавна компенсируется их неисполнением.

Однако, прежде всего, следует уточнить, что понимать под международными стандартами и где с ними можно познакомиться. Такие стандарты содержатся в **многосторонних международных договорах**, в которых устанавливаются или провозглашаются в данном случае те или иные принципы формирования выборных органов публичной власти, политического участия и участниками которых является большинство государств мира, в том числе, разумеется, наше, а также **иные международ-**

ные документы, которые хотя и не являются источниками международного права, но обладают большим международным авторитетом. Другим источником может служить **опыт национального законодательства и судебной практики многих стран с давними демократическими традициями.** Думается, что оба вида международных стандартов имеют право на признание. Международный договор в этом качестве бесспорен, поскольку участие в нем России обязывает наше государство юридически, тогда как оправдавшие себя в зарубежных странах правовые институты, несмотря на всю их авторитетность, могут подчас оказаться малопригодными в нашей во многом уникальной стране. Тем не менее, они могут быть весьма

полезными ориентирами для законодательного регулирования избирательно-правовых отношений и нашей практики.

Нужно иметь в виду и третий вид международных стандартов, а именно, **решения международных судов, главным образом тех, чью юрисдикцию мы признали, таких, например, как Суд по правам человека в Страсбурге.** Определяемые этим Судом стандарты имеют для нас такую же обязательную силу, как и стандарты, установленные в договорном порядке. Что же касается наднациональных стандартов, то их вряд ли можно отнести к международным, хотя для такого отнесения и есть некоторые основания. Впрочем, последние для нас пока что не актуальны.

Чтобы не растекаться мыслью по древу, полагаю целесообразным в интересах более концентрированного изложения обращаться только к тем международным стандартам, которые непосредственно относятся к избирательно-правовой проблематике. Смежные проблемы, такие, например, как право на информацию и свобода информации, право собраний, затрагивающие указанную проблематику лишь частично, мы оставляем без рассмотрения.

Общеобязательные международные стандарты прав человека и гражданина стали формироваться в целостном виде после Второй мировой войны, сопровождавшейся тяжчайшими преступлениями против человечества, которые совершались в невиданных ранее масштабах. Правда, отдельные международные нормы и институты в области прав человека имеют более раннее происхождение, однако это относится главным образом к защите жертв вооруженных конфликтов. Опыт же тоталитаризма показал, что массовые нарушения прав человека в одной стране чреваты опасностью превращения этих нарушений в международное явление, а, следовательно, защита прав человека должна стать делом международного сообщества. Сами права человека стали пониматься все более широко и включают ныне не только сугубо личные права и свободы, такие как право на жизнь, достоинство, физическую целостность, свобода передвижения и т.п., но также и политические права и свободы, дающие возможность человеку равноправно с другими участвовать в социальном управлении,

равно как и права и свободы в экономической, социальной и культурной областях жизни, которые призваны обеспечить любому человеку достойное существование в обществе.

Конечно, международные стандарты возникли не на пустом месте. Они представляют собой обобщение национального опыта народов мира, главным образом тех, которые наиболее далеко продвинулись по пути развития политической демократии. Приобретая международный характер, они уже, в свою очередь, воздействуют на национальное избирательное законодательство государств, прежде всего тех из них, которые совершают переход к демократии от авторитаризма и тоталитаризма.

В своем уставе, принятом в 1945 г., Организация Объединенных Наций, универсальная и авторитетнейшая международная организация, возникшая в ходе вооруженной борьбы с фашизмом, в общей форме обязалась защищать права и основные свободы человека. В ее рамках была учреждена Комиссия по правам человека и разработаны четыре акта, именуемые в своей совокупности Международным биллем о правах. Нас в данном случае интересуют не все эти акты, а лишь те из них, в которых содержатся международные избирательные стандарты.

10 декабря 1948 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла первый из этих актов — **Всеобщую декларацию прав человека.** Эта Декларация не является источником международного права и, следовательно, не имеет юридической силы, но представляет собой документ высокого морально-политического авторитета. Более того, конституции примерно 20 государств ссылаются на нее и тем самым придают ей юридическую силу в национальном масштабе.

Согласно части 1 статьи 21 Декларации каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей, а согласно части 3 этой статьи воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве, путем тайного голосования

или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования.

Отсюда следуют такие принципы национального избирательного права, как всеобщее и равное право граждан избирать и избираться в органы публичной власти, регулярность выборов в эти органы, гарантии подлинности волеизъявления избирателей на выборах, свобода волеизъявления избирателей на выборах, обеспечиваемая посредством тайного голосования или иным равнозначным способом.

Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. предусмотрел в статье 25, что «каждый гражданин должен иметь без какой-либо дискриминации, упоминаемой в статье 2, и без необоснованных ограничений право и возможность: а) принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей; б) голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей...».

Мы видим, что по сравнению с формулировкой Всеобщей декларации Пакт выразился более точно и в нем содержатся некоторые дополнительные положения. Прежде всего, Пакт запрещает дискриминацию на выборах. Его статья 2, к которой сделана отсылка, обязывает в части 1 государства-участники уважать и обеспечивать признаваемые Пактом права находящимся в пределах их территории и под их юрисдикцией лицам «без какого бы то ни было различия, как-то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства». Равным образом Пакт запрещает на выборах и необоснованные ограничения. Примечательно также, что Пакт обязывает государства предоставлять гражданам не только соответствующие права, но и возможности их реализации. Наконец, нужно отметить, что Декларация и Пакт говорят о подлинных выборах, имея, очевидно, в виду ту видимость выборов, которая существовала в социалистических странах. Однако все эти уточнения носят в сущности частный характер.

В марте 1998 г. наша страна, состоявшая уже к тому времени в Совете Европы, ратифицировала **Конвенцию о защите прав человека и основных свобод 1950 г.** с последующими протоколами, из которых Протокол № 1 1952 г. в статье 3 предусмотрел, что стороны обязуются проводить свободные выборы с разумной периодичностью путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечат свободное волеизъявление народа в выборе законодательной власти.

Наконец, следует отметить в данной связи статью 29 **Конвенции Содружества независимых государств о правах и свободах человека**, заключенной в 1995 г. и в том же году ратифицированной Россией. Согласно этой статье, «каждый человек в соответствии с национальным законодательством имеет право и возможность в государстве, гражданином которого он является: а) принимать участие в управлении и ведении государственных дел как непосредственно, так и через свободно избранных представителей; б) голосовать и быть избранным на выборах, проводимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей...».

Как видим, последние две конвенции существенно не отличаются в данном вопросе от Пакта 1966 г., хотя и нельзя не отметить, что разработчики Конвенции СНГ забыли о таком важном положении, как разумная периодичность выборов. Кроме того, обращает на себя внимание, что Европейская конвенция говорит о выборах только законодательной власти (это, впрочем, можно, видимо, объяснить парламентарной формой правления, характерной для первоначальных участников Протокола 1952 г.). Последующие международные акты такого ограничения не содержат.

Таким образом, обязательные для России международные стандарты выборов, вытекающие из ее международных договоров, ограничиваются следующим:

- разумная периодичность выборов;
- всеобщность выборов;
- равные выборы;
- свободные выборы;
- тайное голосование либо равнозначная его форма;
- подлинные, то есть нефальсифицированные, выборы.

В качестве частного вопроса можно отметить, что в 1962 г. Комитет министров Совета Европы в Резолюции (62) 2 относительно избирательных, гражданских и социальных прав заключенным рекомендовал правительствам государств-членов применять следующие положения в той мере, в какой они соответствуют конституционным принципам и международным обязательствам:

■ сам факт заключения не влияет на обладание, в частности, избирательными правами и их осуществление может быть ограничено, когда оно не соответствует цели заключения или поддержанию порядка и безопасности тюрьмы;

■ если закон разрешает избирателям голосовать, не посещая лично избирательную кабину, то заключенному следует разрешить эту прерогативу, пока его не лишат права голоса по закону или по постановлению суда;

■ заключенный, которому разрешено голосовать, должен иметь возможность высказаться о ситуации, чтобы осуществить свое право.

Что касается стандартов выборов, которые можно вывести на основании законодательства и практики зарубежных государств, то в части периодичности выборов и принципов субъективного избирательного права изложенное выше вполне применимо. Однако содержащиеся в международных документах принципы в национальном законодательстве, обычаях, судебной практике, естественно, конкретизируются, и здесь мы также можем выявить определенные тенденции, которые подчас можно считать стандартами. Палитра таких стандартов, разумеется, более широкая, хотя об общераспространенности и обязательности их говорить не приходится.

Всеобщность выборов конкретизируется обычно установлением 18-летнего, а иногда и более низкого возрастного ценза для получения активного избирательного права. Пассивное избирательное право характеризуется обычно требованием достижения 21 года. При выборах двухпалатных парламентов наблюдается нередко дополнительное повышение возрастного ценза (иногда также добавление других цензов) для выборных членов верхней палаты (например, в США, Италии, Японии). Учитывая «тормозящую»,

«умеряющую» роль верхней палаты по отношению к нижней, это представляется оправданным. Можно также отметить, что выборность верхней палаты в современном мире существенно преобладает над другими способами ее формирования, существующими, например, в Великобритании, Канаде, Германии, равно как можно считать стандартом прямые выборы обеих палат, хотя встречаются и косвенные выборы верхней палаты (Индия, Франция, частично Испания).

Опыт показывает, что разумной считается периодичность очередных парламентских выборов с интервалами 4–5 лет. Такая продолжительность мандата дает возможность вновь избранным депутатам освоиться и уделить достаточное время законодательной и контрольной деятельности, прежде чем наступит новая избирательная кампания. Срок полномочий членов верхней палаты зачастую более продолжительный, чем у депутатов нижней палаты, что нередко сочетается с принципом ротации их по третям, по половинам и т.п. (например, США, Япония). Это позволяет смиривать влияние резких политических сдвигов, которые могут иметь место по результатам всеобщих парламентских выборов. Государственный корабль обретает тем самым устойчивость в условиях сильной политической качки, когда сменяющиеся у руля команды каждый раз резко изменяют курс. Особенно это проявляется в тех странах, где верхняя палата, в отличие от нижней, не может быть досрочно распущена (например, Япония, Польша).

Для способов распределения мандатов, особенно применяемых на выборах нижних или единственных палат парламентов, характерно использование целиком или частично систем пропорционального представительства политических партий (полностью, например, в Испании, Израиле, Австрии, Болгарии, Польше, частично – в Германии, Венгрии, при выборах обеих палат в Италии, Японии). Впрочем, в странах, где партийные системы еще не сложились, находятся в процессе становления, ценность пропорциональной системы не представляется безусловной. Не случайно в восточноевропейских странах получила распространение смешанная мажоритарно-пропорциональная система выборов нижних палат парламентов.

Впрочем, начало ее применению положила Германия в 1953 г., а спустя 40 лет к этой системе перешли такие страны со сложившейся партийной системой, как Италия и Япония. Нельзя не отметить в этой связи, что такие «старые» демократии, как Великобритания и США, сохранили мажоритарную систему, при которой случается, что партия, чьи кандидаты получили по стране большинство голосов, приобретает в выборной палате меньшинство мест.

Выборы считаются равными при соблюдении двух условий. Во-первых, у всех избирателей должно быть одинаковое число голосов, и, во-вторых, у них должна быть одинаковая возможность влиять на итог выборов, то есть равный «вес» голоса. Последнее достигается обеспечением единой нормы представительства – примерно одинакового числа избирателей (или чаще жителей), приходящихся на каждого выборного парламентария, соответственно депутата или сенатора. При системе пропорционального представительства, когда избирательные округа – многомандатные и число мандатов в них может различаться (такими округами часто служат территориальные единицы областного уровня или субъекты федерации), число парламентариев, избираемых в округе, должно быть пропорциональным численности его населения (редко – числу избирателей в нем). То же должно иметь место в многомандатных округах, где применяется мажоритарная система. В этих случаях отклонение от чистой пропорциональности бывает незначительным. То обстоятельство, что в избирательном округе, на который приходится больше мандатов, «вес» голоса отдельного избирателя меньше, компенсируется возможностью влиять на выбор большего числа парламентариев.

Сложнее ситуация, при которой выборы проводятся по мажоритарной системе в одномандатных избирательных округах. Обеспечить соблюдение единой нормы представительства обычно невозможно, ибо приходится учитывать особенности расселения, границы территориальных единиц. Законодательство при этом обычно предусматривает предельно допустимые отклонения. Например, действующий германский закон о федеральных выборах устанавливает, что численность населения избирательного округа по выборам

в Бундестаг не должна отклоняться от средней (то есть нормы представительства) более чем на 25%. Таким образом допускается, что один избирательный округ может по числу жителей оказаться наполовину больше другого. У нас, как известно, на выборах в Государственную Думу законодательное решение еще дальше от идеала: в каждом субъекте Федерации следует образовать не менее одного одномандатного избирательного округа, а число избирателей некоторых субъектов Федерации многократно ниже среднего. Конституционный Суд Российской Федерации счел, что в данном случае принцип федерализма правомерно получает предпочтение перед принципом равного избирательного права. В некоторых других федерациях также гарантируется минимальное представительство их субъектов с малочисленным населением.

Что касается свободы выборов, то она обычно трактуется как возможность для избирателей без какого-либо принуждения выдвигать кандидатов, участвовать в предвыборной кампании и голосовать. При этом имеется в виду не столько юридическая возможность при всей ее важности и необходимости законодательного гарантирования, сколько возможность фактическая. Последняя же зависит главным образом от политических факторов, обусловленных общим уровнем политической культуры в стране. Законом могут быть предусмотрены все необходимые юридические гарантии, но если незадолго до дня голосования популярному кандидату звонит аноним и предлагает снять свою кандидатуру, угрожая в противном случае уничтожить его самого либо его близких, и степень реальности этой угрозы достаточно велика, вряд ли такие выборы можно считать свободными.

Нетрудно видеть, что **российское избирательное законодательство в полной мере отвечает изложенным выше международным стандартам.** Более того, оно подчас даже более демократично, чем избирательное законодательство отдельных западноевропейских стран, предусматривающее такие институты, как обязательное голосование, неизбираемость определенных должностных лиц в течение длительного времени после оставления ими соответствующей должности и т.п. Но с реализацией указанных стандартов дело

обстоит не блестяще. Развитие нашего избирательного законодательства от выборов к выборам характеризуется главным образом стремлением исключить возможности фальсификации избирательных действий и их результатов и воспрепятствовать применению «черных технологий» в избирательном процессе. Складывается, однако, впечатление, что порой разработчики законопроектов слишком уповают на силу законодательного слова, тогда как чрезмерно усложненные процедуры на практике обычно не соблюдаются, а это лишь создает дополнительные возможности для не всегда добронамеренного оспаривания выборов в целом или отдельных избирательных действий.

Нам, видимо, пора уже понять, что самое совершенное избирательное законодательство не будет достигать цели, если для этого не созрели социальные условия. Честные выборы – результат не столько изощренного законодательства, предвидящего и наказывающего любые мыслимые нарушения и злоупотребления, сколько высокого уровня общественной морали. Если избирательная комиссия и местный суд «сидят в кармане» губернатора или мэра или просто весьма политически ангажированы, никакой Аргус не усмотрит за их махинациями, не то что обычные наблюдатели. Это не значит, конечно, что законодательные гарантии надлежащего хода избирательного процесса бесполезны, но слишком полагаться на силу законодательных санкций тоже не стоит, да и санкции, как показал опыт, не всегда у нас соразмерны социальной вредности деяния. Необходимо исследовать их действенность, равно как и обоснованность и действенность некоторых законодательных запретов. Для того, чтобы международные избирательные стандарты реализовывались у нас более последовательно, необходима наряду с адекватным законодательным регулированием систематическая воспитательная работа с населением, начиная с обучения в начальной школе, с тем чтобы наш избирательный корпус был в состоянии противостоять попыткам манипулирования его волеизъявлением, чтобы он всем своим поведением в период подготовки и проведения выборов гарантировал чистоту избирательного процесса.

