

Назарцев Евгений Игоревич*,
*старший преподаватель кафедры государственного и
административного права ФГАОУ ВО «Самарский национальный
исследовательский университет имени академика С.П. Королева»
(г. Самара)*

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ СТАНДАРТЫ И ИХ РОЛЬ В РАЗВИТИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ ЭЛЕКТОРАЛЬНОЙ КУЛЬТУРЫ

К концу XX века мировое сообщество выработало комплекс международно-правовых норм в области прав и свобод человека – международные стандарты, и среди них – стандарты в области прав человека, касающихся проведения свободных, справедливых, подлинных и периодических выборов (международные избирательные стандарты).

Международные избирательные стандарты – это обязательства государств не только предоставлять лицам, находящимся под их юрисдикцией, права и свободы на участие в проведении свободных, справедливых, подлинных и периодических выборов, но и не посягать на такие права и свободы и принимать соответствующие меры по их реализации.

Вместе с тем глобальные политические изменения, произошедшие в Европе, и опыт проведения демократических выборов, накопленный в различных странах мира, делают актуальной задачу кодификации международных избирательных стандартов путем приведения в единую систему действующих норм в более точной их формулировке, отражения в договорной форме международных обычаев, а также выработки новых норм.

Ряд ученых предлагает разработать Конвенцию избирательного права хотя бы на уровне Европейского Союза. Такая Конвенция должна быть открытой для государств, стремящихся к развитию международного сотрудничества в области прав человека и основных свобод и готовых взять на себя обязательства по реализации прав своих граждан на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, избираемых в результате свободных справедливых и подлинных выборов, проводимых периодически на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании.

В этой конвенции необходимо дать развернутые определения принципов избирательного права, признанных мировым сообществом и получивших законодательное оформление в различных государствах, чтобы устранить любые коллизии в данной области и для унификации выборов в тот же Европейский парламент.

Всеобщее избирательное право должно предусматривать право каждого взрослого гражданина участвовать в голосовании, иных избирательных

* © Назарцев Е.И., 2016

действиях и быть избранным независимо от пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальному меньшинству, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства. Данный принцип был закреплен в ряде международных документов: в ст. 21 Всеобщей декларации прав человека¹, ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах², ст. 2 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств³, п. 7.3 Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ⁴ и др.

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно подчеркивал, что общепризнанные принципы и нормы международного права являются частью правовой системы Российской Федерации.

Федеральный закон Российской Федерации «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁵ закрепляет в ст. 3: «Гражданин Российской Федерации участвует в выборах на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании».

Давая определение принципу равного избирательного права, важно учесть не только то, что голос каждого гражданина имеет такой же вес, как и голоса других граждан, но и обеспечить действенную, беспристрастную и равную процедуру регистрации избирателей и право на равный и реальный доступ к урне для голосования, с тем, чтобы осуществить свое право на голосование. Сам факт законодательного закрепления равенства избирательного права без надлежащего закрепления механизма его реализации и механизма привлечения виновных лиц к ответственности будет фикцией.

Конституция Российской Федерации предусматривает в п.2 ст.32 ограничение в виде лишения избирательных прав только для двух категорий граждан: признанных в законном порядке судом недееспособными и содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда. Единственный ценз, который предусмотрен действующим законодательством – это возрастной ценз: для активного избирательного права 18 лет, для пассивного избирательного права возрастная граница разнится и зависит от формируемого органа или избираемого должностного лица. Никаких иных цензов российское законодательство не содержит.

Иностранные же государства устанавливают и иные цензы. Так, в Германии, Бельгии, Голландии, Австрии и ряде других стран действует ценз оседлости; в Индонезии – политический ценз (неучастие в выборах бывших членов компартии); в Великобритании, Турции, Италии, Франции и других странах – социально-стратификационный ценз (неучастие в выборах пэров в Великобритании, военнослужащих действительной службы в Турции и Аргентине; злостных банкротов в Италии, Франции и др.)

Реализация принципа равного избирательного права сталкивается с проблемой значительной миграционной динамики в Российской Федерации. Введена система обязательного учета всех избирателей. Эта функция возложена:

- для избирателей, проживающих на территории муниципального образования – на главу местной администрации (за исключением городов федерального значения, где она может быть возложена на руководителя территориального органа исполнительной власти города);

- для военнослужащих и членов их семей, проживающих в пределах расположения воинской части – на командира воинской части;

- для избирателей, проживающих за пределами Российской Федерации или находящихся в длительных заграничных командировках – на руководителя дипломатического представительства или консульского учреждения Российской Федерации;

- для избирателей, зарегистрированных на территории города Байконур (республика Казахстан) – на главу администрации города Байконур⁶.

В основе системы учета избирателей лежит регистрация граждан по месту их жительства. В связи с этим возникла и полностью не решена до сих пор проблема характера регистрации: во многих субъектах она носит уведомительный, а не разрешительный характер, что приводит к тому, что многие граждане Российской Федерации фактически проживают не по месту постоянной регистрации и без временной регистрации по фактическому месту проживания.

Такое положение приводит к фактическому нарушению их прав, в том числе и в сфере избирательного права. При отсутствии временной регистрации они не имеют права голосовать на выборах в органы местного самоуправления и на выборах в органы государственной власти субъекта Федерации – даже если они фактически проживают там дольше, чем длится срок полномочий органов государственной власти субъекта Федерации и органов местного самоуправления. В то же время избирательное законодательство предоставляет право голоса для военнослужащих срочной службы по месту нахождения воинской части, а не по месту жительства, хотя они наименьшим образом связаны с субъектом, на территории которого они проходят службу (срок их службы меньше срока действия полномочий избираемого органа, а кроме того, место их службы может быть легко изменено).

В международных документах также закреплен принцип равного избирательного права: в ст. 21 Всеобщей декларации прав человека, ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, ст. 3 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, п. 7.3 Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ и др.

В целом данный принцип включает в себя:

- равное число голосов, предоставляемое избирателям;
- равный вес голоса избирателя;
- равенство прав кандидатов в процессе предвыборной конкуренции.

Предоставление всем избирателям равного числа голосов неукоснительно соблюдалось на выборах в Российской Федерации за одним исключением. На выборах с использованием многомандатных избирательных округов законодательство допускает образование избирательных округов с разным числом мандатов, распределяемых в этих округах. При этом до 2000 г. обычной была практика, при которой избиратели имели столько голосов, сколько разыгрывалось мандатов. Таким образом, избиратели в разных избирательных округах имели на одних и тех же выборах разное число голосов. Постановление Конституционного Суда РФ от 23 марта 2000 г. № 4-П⁷ признало такую практику неконституционной.

Обязательность и периодичность проведения выборов является одним из главных принципов, закрепленных в международных документах. Так, в ст. 21 Всеобщей декларации прав человека говорится о том, что воля народа «должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах»; в ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах говорится о праве гражданина «голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах». Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ в п. 5.1 требует, чтобы свободные выборы проводились «через разумные промежутки времени»; в п. 6 также говорится о том, что воля народа должна выражаться «в ходе периодических и подлинных выборов»; в п. 7.1 содержатся обязательства проводить «свободные выборы с разумной периодичностью, как это установлено законом». В Декларации о критериях свободных и справедливых выборов в ч. 1 говорится, что подлинные свободные и справедливые выборы должны быть организованы «через регулярные периоды».

Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ⁸ предусматривает или допускает продление сроков полномочий значительной части избираемых органов государственной власти и органов местного самоуправления. В частности, для:

- органов государственной власти субъектов Федерации, избранных в ноябре – на 4 месяца (пункт 1);
- органов государственной власти субъектов Федерации, избранных в апреле – на 6 месяцев, а в год проведения выборов депутатов Государственной Думы – на 8 месяцев (пункт 3);
- органов местного самоуправления, избранных в ноябре – на 11 месяцев, а в год проведения выборов депутатов Государственной Думы – на 13 месяцев (пункт 4);
- органов местного самоуправления, избранных в апреле – на 11 месяцев (пункт 4).

Так, Калининградская областная Дума была избрана 5 ноября 2000 г. сроком на 5 лет. На ноябрь 2005 г. в соответствии с областным законом должны были быть назначены очередные выборы. Однако областная Дума на основании нового федерального закона приняла решение о продлении срока своих полномочий до марта 2006 г.; таким образом, полномочия текущего созыва областной Думы длились 5 лет и 4 месяца, что выходит за рамки максимально допустимого пятилетнего срока.

В апреле 2007 г. истекли сроки полномочий Государственного Совета Удмуртской Республики и Законодательного Собрания Пензенской области, а в мае 2007 г. – Парламента Республики Северная Осетия – Алания и Смоленской областной Думы. В соответствии с новым федеральным законом выборы в эти органы проходили одновременно с очередными выборами депутатов Государственной Думы, т.е. в декабре 2007 г. Таким образом, полномочия этих законодательных органов государственной власти были продлены на 7–8 месяцев. При этом Законодательное Собрание Пензенской области и Смоленская областная Дума избирались на пятилетний срок, и в результате такого продления их полномочия будут длиться более 5,5 лет.

Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств посвятила периодичности и обязательности выборов отдельную статью, в которой, в частности, отмечается, что «срок полномочий избираемых органов и выборных должностных лиц устанавливается конституцией и законами и может изменяться только в предусмотренном ими порядке», а также «не должны предприниматься действия или распространяться призывы, побуждающие или имеющие своей целью побуждение к срыву или отмене, или переносу срока выборов, избирательных действий и процедур, назначенных в соответствии с конституцией, законами».

Механизм тайного голосования на выборах должен гарантировать, что голосование является абсолютной привилегией избирателя и никто не может принудить его объявить, как он голосовал или как намерен голосовать.

Свобода волеизъявления избирателей относится к основным принципам проведения выборов, закрепленным в международных документах. Так, в ст. 21 Всеобщей декларации прав человека говорится, что выборы должны проводиться «путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования». В ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах также отмечается, что проведение выборов должно обеспечивать свободное волеизъявление избирателей. В п. 7.4 Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ государства–участники обязуются, «чтобы голосование проводилось тайно или применялась равноценная процедура свободного голосования», а в п. 7.7 того же документа содержится требование, чтобы «никакие административные действия, насилие или запугивание ... не мешали бы избирателям ... голосовать свободно, не опасаясь

наказания». Аналогичное требование помещено и в п. 5 разд. 4 Декларации о критериях свободных и справедливых выборов: «Государства должны предпринять все необходимые меры для обеспечения соблюдения принципа тайного голосования и для того, чтобы избиратели имели возможность голосовать свободно, без страха и не опасаясь запугивания».

Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств содержит подробные характеристики принципов тайного голосования и свободного волеизъявления. Так, ст. 5 Конвенции гласит:

1. Соблюдение принципа тайного голосования означает исключение какого бы то ни было контроля за волеизъявлением избирателей, обеспечение равных условий для свободного выбора.

2. Право граждан на тайну голосования не может быть никоим образом и чем бы то ни было ограничено.

3. Выборы проводятся с использованием процедуры тайного голосования.

4. Избирательные органы обеспечивают соблюдение предусмотренных конституцией, законом, иными правовыми актами условий, которые исключают возможность осуществления какого бы то ни было контроля или наблюдения за заполнением избирателем бюллетеня в месте тайного голосования, совершения кем бы то ни было действий, нарушающих тайну волеизъявления избирателя.

Согласно п. 2 ст. 8 Конвенции, «участие гражданина в выборах является свободным и добровольным. Никто не может принудить его голосовать «за» или «против» какого-либо определенного кандидата (кандидатов), определенного списка кандидатов, никто не вправе оказывать воздействие на гражданина с целью принудить его к участию или неучастию в выборах, а также на его свободное волеизъявление. Ни один избиратель не может быть принужден кем бы то ни было объявить, как он намерен голосовать или как он голосовал за кандидата (кандидатов), списки кандидатов».

Таким образом, понятие «свобода волеизъявления» включает в себя две составляющие:

- тайное голосование, т.е. отсутствие возможности любого контроля за волеизъявлением избирателей;
- отсутствие принуждения в процессе волеизъявления.

Эти взаимосвязанные компоненты закреплены и в российском избирательном законодательстве. П. 3 ст. 3 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» устанавливает, что «участие гражданина Российской Федерации в выборах и референдуме является свободным и добровольным. Никто не вправе оказывать воздействие на гражданина Российской Федерации с целью принудить его к участию или неучастию в выборах и референдуме либо воспрепятствовать его свободному волеизъявлению».

А в ст. 7 того же закона говорится, что «голосование на выборах и референдуме является тайным, исключаящим возможность какого-либо контроля за волеизъявлением гражданина».

Основные претензии по отношению к процедуре тайного голосования: кабинок для тайного голосования недостаточно, а столы с небольшими перегородками, установленные в пунктах голосования, не обеспечивают в должной степени тайну голосования.

Многолетний опыт проведения демократических выборов в различных странах убеждает в необходимости разработки с учетом норм ряда международно-правовых документов конвенции, в которой следует обозначить ряд мер, хоть и ограничивающих права граждан, но не считающихся дискриминационными (например, имевшаяся судимость за тяжкие и особо тяжкие преступления). Должно быть указано, что ограничения могут устанавливаться только законом и обоснованно применяться в интересах национальной безопасности, поддержания общественного порядка, защиты морали, прав и свобод граждан и при этом должны соответствовать международно-правовым обязательствам государства.

В международной конвенции, призванной унифицировать нормы избирательного права, можно было бы перечислить принципы деятельности политических партий и средств массовой информации в избирательных кампаниях, установить ряд требований к подготовке выборов, в частности, к формированию и функционированию избирательных органов, критерии финансирования избирательных кампаний кандидатов, политических партий и контроля за таким финансированием, обеспечения свободного и независимого наблюдения за подготовкой и проведением выборов, в том числе со стороны международных наблюдателей.

Значение международно-правовой кодификации избирательных стандартов как для отдельно взятой страны, так и для мирового сообщества трудно переоценить. Она способствовала бы распространению действия принципов выборной демократии, гарантий избирательных прав и свобод правового государства на весь европейский континент, а значит, укреплению стабильности в Европе. Вместе с тем закрепление стандартов на столь высоком уровне обеспечило бы и защиту от необоснованного вмешательства во внутренние дела государства в решении вопросов, оставленных международно-правовым актом на усмотрение государства, гарантию от произвольного моделирования таких стандартов применительно к сиюминутным геополитическим интересам.

¹ Международное публичное право. Сборник документов. Т. 1. – М.: БЕК, 1996. – С. 460 – 464.

² Международное публичное право. Сборник документов. Т. 1. – М.: БЕК, 1996. – С. 483 – 485.

³ Международное публичное право. Сборник документов. Т. 2. – М.: БЕК, 1996. – С. 234 – 236.

⁴ Международное публичное право. Сборник документов. Т. 1. – М.: БЕК, 1996. – С. 364 – 366.

⁵ СЗ РФ. – 2002. – № 24. – Ст. 2253

⁶ Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 6 ноября 1997 года № 134/973-II «О Положении о государственной системе регистрации (учете) избирателей, участников референдума в Российской Федерации» // Вестник Центризбиркома РФ. – 1997. – № 9.

⁷ СЗ РФ. – 2000. – № 13. – Ст. 1429.

⁸ СЗ РФ. – 2005. – № 18. – Ст. 2147.

Осетров Сергей Анатольевич*,

*доцент кафедры государственного и административного права
ФГАОУ ВО «Самарский национальный исследовательский
университет имени академика С.П. Королёва»,
кандидат юридических наук
(г. Самара)*

АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ ГАРАНТИИ ДЕПУТАТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ИНСТИТУТ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ

С принятием Федерального закона от 05.10.2015 № 285-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления обязанности лиц, замещающих государственные должности, сообщать о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов»¹ в российском законодательстве началось комплексное внедрение института конфликта интересов в сфере реализации публичной власти. При этом данный институт получил свое распространение не только в отношении должностных лиц органов исполнительной власти, но и в отношении представителей законодательной власти – депутатов, что оказывает существенное влияние на статус депутатов и требует самостоятельного исследования.

Вышеуказанным Федеральным законом внесены изменения в статью 12.1 Федерального закона «О противодействии коррупции»² (часть 4.1), предусматривающие, что лица, замещающие государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, обязаны сообщать в порядке, установленном нормативными правовыми актами Российской Федерации, о

* © Осетров С.А., 2016