

Масловская Мария Владиленовна

доцент кафедры государственного и административного права

ФГБОУ ВПО «Мордовский государственный

университет им. Н.П. Огарева»,

кандидат юридических наук (г. Саранск)

К ВОПРОСУ ОБ ИНКОРПОРАЦИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СТАНДАРТОВ В КОНСТИТУЦИИ РОССИИ

1. Появление избирательных стандартов связано в первую очередь с развитием концепции прав человека и возникновением наднациональных институтов, обеспечивающих их защиту.

Сегодня в многочисленных международных документах, полный перечень которых содержит более двадцати названий, в той или иной мере предусмотрены требования, предъявляемые к государствам в плане проведения демократических выборов.

Под международными избирательными стандартами чаще всего понимают принципы международного права, относящиеся к избирательным правам граждан, к организации и проведению выборов.

В одной из первых монографий, посвященных рассмотрению международных избирательных стандартов, указывается, что это обязательства государств не только предоставлять лицам, находящимся под их юрисдикцией, какие-либо определенные права и свободы на участие в свободных, справедливых, подлинных и периодически проводимых выборах, но и не посягать на избирательные права и свободы, а также принимать соответствующие меры по их реализации¹.

Представляется верной и позиция ученых, отмечающих, что избирательные стандарты являются образцом, мерилем демократичности и соблюдения прав человека в области избирательного права. Го-

¹ Вешняков А.А. Избирательные стандарты в международном праве и их реализация в законодательстве Российской Федерации. – М.: Весь мир, 1997. – С.18-19.

сударства должны следовать этому образцу для того, чтобы обладать в рамках международного сообщества имиджем демократического, правового государства и авторитетом. Избирательные стандарты выступают в качестве эталона в политической области, исходя из которого оценивают, и с которым сравнивают основные параметры организации и проведения выборов в стране международные организации, национальные законодатели и правоприменители разного уровня².

Напомним, что принципы избирательного права – всеобщее равное и прямое при тайном голосовании – признаны в качестве универсальных международных избирательных стандартов. Правда, в международном избирательном праве в качестве базовых стандартов выделяют свободный и справедливый характер выборов.

Таким образом, обязательства по ОБСЕ могут быть заключены в семи главных для демократических традиций словах: всеобщие, равные, справедливые, тайные, свободные, открытые, ответственные³.

2. Способы согласования внутригосударственного и международного права различны и зависят от права конкретного государства и от практики восприятия международных норм в данной стране. При этом государства могут договориться об использовании определенных способов согласования. Но сущность этого процесса всегда одинакова: приведение государством своего внутреннего права в соответствие с международным с целью обеспечить выполнение предписаний, дозволений и запретов, установленных последним.

Наименование указанного процесса в юридической литературе вызывает значительные разногласия. Пожалуй, наиболее распространенным термином для его обозначения является «трансформация», хотя иногда его употребляют в качестве наименования лишь одного из способов согласования международного и внутригосударственного

² Андреева Г. Н., Старостина И. А. Избирательное право в России и зарубежных странах: учеб. пособие / под ред. А.А. Клишаса. – М.: Норма, 2010. – С. 17-18.

³ Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник для вузов / Отв. ред. А.В. Иванченко. – М.: Издательство НОРМА, 2003. – С. 810.

права. Предлагаются также такие термины, как «рецепция», «имплементация», «автоматическая адаптация»⁴.

Термин «трансформация» нередко порождает представление о том, что нормы международного права претерпевают какие-либо изменения и превращаются в нормы внутригосударственного права, хотя в действительности это не так: нормы международного права с момента их принятия действуют только в сфере межгосударственных отношений и ни во что не преобразуются; свою природу не меняют и изменить не могут, но во их исполнение, точнее, с целью обеспечить их осуществление государства, которые этими нормами связаны, принимают, если это необходимо, соответствующие внутригосударственные правовые нормы.

Термин «рецепция», означающий заимствование, восприятие, не совсем точен. Норма международного права как таковая не может быть воспринята внутригосударственным правом, стать его частью из-за различия объекта правового регулирования и круга субъектов, которым адресованы нормы международного и внутригосударственного права.

Термин «имплементация» означает «создание новых норм внутригосударственного права путем преобразования норм международного права в нормы внутреннего права, а не чисто технический процесс опубликования или введения в действие договора на территории государства»⁵.

С точки зрения юридической техники можно выделить следующие виды трансформации: инкорпорацию; легитимацию; отсылку.

Инкорпорация – формальное «включение» норм международного договора во внутреннее право государства посредством «включения» самого договора в его законодательство. По существу принимается новый закон или подзаконный акт, полностью внешне идентичный

⁴ См., в частности: Конюхова И. А. международное и конституционное право: теория и практика взаимодействия. – М.: Формула права, 2006. – С. 17-18.

⁵ Вешняков А. А. Необходимо сблизить концептуальные подходы // Журнал о выборах. – 2005. – № 1. – С.4.

международному договору: повторяющий его название, структуру, формулировки и т.д.

Легитимация – принятие особого внутригосударственного акта с целью обеспечения выполнения государством норм международного права. Такой внутригосударственный акт не повторяет все внешние признаки соответствующего международно-правового акта. Легитимация в отличие от инкорпорации, представляет собой обычный процесс принятия внутригосударственного акта того или иного уровня, такой же, как в тех случаях, когда не требуется обеспечить выполнение каких-либо международно-правовых норм.

Наибольшие сложности вызывает такой вид трансформации, как отсылка. Если какая-либо норма непосредственно адресуется государством участникам внутригосударственного отношения (или международного отношения немежгосударственного характера), она объективно не может быть международно-правовой: субъекты соответствующего отношения не являются участниками межгосударственного общения, и само это отношение не может стать межгосударственным.

Следует заметить, что применительно к избирательному праву в настоящее время наблюдается «раскол» между учеными относительно уяснения терминологии и их соотносимости, если речь идет о нормах международного права. Например, довольно распространенным является мнение, согласно которому закрепление норм международного права в законодательстве о выборах РФ называется «трансформация», тогда как инкорпорация, имплементация, отсылка и т.п. – лишь ее разновидности. Однако такой подход далеко не единодушно одобряется научным сообществом.

Полагаем, что применительно к международному избирательному праву как праву, применимому в России, правильнее говорить о трансформации в виде инкорпорации (способом систематизации) поскольку он позволяет при сохранении смысла международно-правовой нормы сформулировать национальную норму в соответствии с национальными правилами нормотворческой техники, которая по своему содержанию будет понятна правоприменителю.

Как известно, существует два основных способа инкорпорации международных норм: монистический и дуалистический.

Монистический способ состоит в прямом действии норм международного права после ратификации международного акта. При дуалистическом способе ратификации недостаточно, необходимо издание специального акта, который определяет, какие именно нормы международного договора и каким образом действуют в системе законодательства данной страны, как они соотносятся с национальными законодательными актами.

В абсолютном большинстве случаев международно-правовая норма обретает силу в сфере внутригосударственного регулирования посредством ее трансформации (нередко под ней понимают имплементацию) во внутригосударственное право. Последнее достигается путем принятия закона, издания иного внутригосударственного акта или инкорпорации во внутригосударственное право иным образом, например, через судебную практику, как это имеет место в англосаксонской системе права.

Представляется, что для Российской Федерации в большей степени характерен дуалистический способ, что подтверждается содержанием ст. 15 Конституции РФ и закреплением универсальных принципов избирательного права в Федеральном законе от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Можно также констатировать, что в настоящее время отсутствуют конкретные и четкие юридические обязательства государств в избирательном процессе, а имеются только декларативные политические международные обязательства, которые по-разному трансформируются в нормы национального права.

3. В отдельных источниках отмечается, что при работе с международными стандартами Россия постоянно наталкивается на ряд трудностей. Дело в том, что международные стандарты разбросаны по большому числу документов, имеющих разную степень охвата и разную степень юридической силы. Сложность представляет также то, что в этих документах используются разные формулировки, которые к тому же часто имеют декларативный характер. Поэтому одной

из главных и актуальных задач сегодня является систематизация данных стандартов на европейском уровне⁶.

Международное сообщество уже проделало большую работу по созданию и совершенствованию международных избирательных стандартов. Однако эта работа еще далека от завершения. По-прежнему значительная часть международных документов, содержащих стандарты демократических выборов, имеет характер рекомендаций, деклараций и т.п.

Уместны в данном случае слова Председателя ЦИК РФ В.Е. Чурова: «Основные международные принципы избирательной системы, с одной стороны, являются абсолютными и всеобщими, а с другой – весьма относительными. Как идеал они абсолютны, в практическом плане ни один из них не реализуется ни в одной стране в полном объеме»⁷.

Заслуживает поддержки высказанное отдельными авторами предложение о принятии специальной конвенции, закрепляющей международные избирательные стандарты, раскрывающей их содержание, и носящей обязательный характер.

В литературе справедливо отмечается, что международно-правовая кодификация избирательных стандартов не только способствовала бы распространению действия принципов выборной демократии, гарантий избирательных прав и свобод правового государства на Европейском континенте, но обеспечила бы и защиту от необоснованного вмешательства во внутренние дела государства в решении вопросов, оставленных международно-правовым актом на усмотрение государства, и гарантию от произвольного моделирования таких стандартов применительно к сиюминутным геополитическим интересам⁸.

⁶ Любарев А.Е. Проблемы систематизации международных избирательных стандартов // Московский журнал международного права. – 2009. – № 3. – С. 5.

⁷ Выборы и демократия: российский вектор в контексте международных стандартов: лекция Председателя ЦИК России В.Е. Чурова в Высшей школе государственной администрации Польши 19 мая 2011 года. – Режим доступа: http://cikrf.ru/news/relevant/2011/06/01/churov_lecture.html

⁸ Предисловие к сборнику документов «Международные избирательные стандарты». – М., 2004. – С.29.

4. Будучи Председателем ЦИК РФ, А.А. Вешняков как-то сказал: «Безусловно, национальные общественно-политические, исторические и культурные особенности в приоритетном порядке должны учитываться как законодателями, так и правоприменителями. В то же время мы всегда считали и сейчас убеждены, что совершенствование национального избирательного законодательства, практики организации и проведения выборов, защита избирательных прав и свобод граждан, в том числе судебная, невозможны без учета международных избирательных стандартов и рекомендаций авторитетных международных организаций»¹.

Анализ Конституции и законодательства о выборах показывает, что Россия частично инкорпорировала международные стандарты в свою правовую систему, признав, что соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, развитие и совершенствование демократических институтов народного волеизъявления, процедур их реализации в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права на основе национальной конституции и правовых актов является целью и обязанностью российского правового государства, одним из неотъемлемых условий общественной стабильности и дальнейшего укрепления сотрудничества между государствами во имя осуществления и защиты идеалов и принципов, являющихся их общим демократическим достоянием.

Вместе с тем действующая Конституция Российской Федерации существенно сузила круг конституционных норм, регулирующих избирательные отношения. Многие ученые отмечают неоправданное исчезновение главы «Избирательная система», традиционной для «советских» конституций.

Думается, что это не случайно: отсутствие в конституционно-правовом поле прямых указаний на важнейшие элементы избирательной системы (принципы, гарантии) позволяет государственной власти манипулировать институтом выборов в своих интересах, затрудняет обращение в Конституционный Суд Российской Федерации участников избирательного процесса, препятствует четкому ориентированию

⁹ Вешняков А. А. Избирательные процессы в странах содружества независимых государств // Журнал о выборах. – 2005. – № 5. – С. 2.

в правовом пространстве регионального законодательства. Конституционный Суд РФ, рассматривая дела, связанные с избирательным законодательством, неоднократно обращался к международным избирательным стандартам, отмечая необходимость соответствия российских законов о выборах этим стандартам¹⁰.

Следует согласиться с мнением о том, что в период с 1993-2010 гг. произошло качественное и количественное приращение законодательных норм о выборах, существенное расширение объема правового регулирования различных аспектов проведения выборов, изменение структуры правового регулирования. Инкорпорация международных стандартов, принципов избирательного права распространилась на все уровни правовой системы России – федеральный, региональный и муниципальный.

Однако отсутствие на конституционном уровне детальной регламентации проведения выборов, отсутствие Кодекса о выборах породило проблему судебного решения вопросов развития института выборов, толкования норм и принципов выборов Конституционным Судом Российской Федерации.

Вместо создания Кодекса Российской Федерации о выборах, в котором были бы юридически закреплены международные стандарты института выборов, унифицированы основные избирательные процедуры, определены избирательные системы, применяемые на выборах всех уровней, развитие института выборов пошло по пути некомплексной инкорпорации, имплементации, рецепции и экстраполяции международных политико-правовых норм в национальные законы и подзаконные акты¹¹.

В отдельных диссертационных исследованиях справедливо отмечается, что «проблемы, возникающие в ходе избирательного процес-

¹⁰ Зражевская Т. Д. Проблема конституционного закрепления принципов избирательной системы Российской Федерации // Право и власть. – 2001. – № 1. – С. 26.

¹¹ Геворкян В. В. Развитие института выборов в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. – М., 2011. – Режим доступа: <http://www.dissercat.com/content/razvitiie-institutava-vyborov-v-rossiiskoi-federatsii-konstitutsionno-pravovoe-issledovanie>.

са, во многом обусловлены бессистемностью российского избирательного законодательства, которая возникла в результате многочисленных наслоений норм, появившихся в разные годы. Давно назрела необходимость системной кодификации избирательного законодательства Российской Федерации»¹².

Таким образом, одно из направлений развития российской избирательной системы видится в кодификации принципов избирательного права и избирательного процесса, создающих нормальную правовую основу для реального участия социальных субъектов в политической жизни.

Кодификация избирательного законодательства представляет собой форму коренной переработки действующих нормативных актов в определенной сфере отношений, способ качественного упорядочения законодательства, обеспечения его внутренней согласованности, а также «расчистки» нормативного массива, освобождения его от устаревших, не оправдавших себя «мертвых» норм.

Как справедливо подчеркивается в литературе, правовое регулирование избирательных отношений в форме кодекса является признанием их стабильности. В условиях становления правового государства эта правовая форма является наиболее предпочтительной, отвечающей природе правового государства и надежно обеспечивающей законные интересы и права граждан и общества¹³.

Мы убеждены в том, что действующее избирательное законодательство достигло такого уровня и состояния, что настала необходимость вернуться к разработке единого федерального кодифицированного нормативного акта о выборах.

¹² Зайганов С. В. Избирательный процесс в современной России: конституционно-правовой аспект: Авторе. дис... канд. юрид. наук. – Майкоп, 2006. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.dissercat.com/content/izbiratelnyi-protsess-v-sovremennoi-rossii-konstitutsionno-pravovoi-aspekt>.

¹³ Становление новой российской государственности: реальность и перспективы (Открытый доклад). – М., 1996. – С. 108.