

тали, то в случае ущемления интересов одной из них каждая имеет одинаковые юридические возможности для защиты себя в порядке общей процедуры. О правах человека следует вести речь в ситуации злоупотребления субъектом своими властными полномочиями, которое ставит другую, зависимую, сторону в более невыгодное и ограниченное в сопротивлении положение.

Ясно, что ни один из перечисленных выше критериев не обладает высокой степенью четкости и определенности. Первый дает лишь примерный, неисчерпывающий перечень прав, который к тому же постоянно пополняется. Второй позволяет бесконечно расширять смысл и прост-

ранство того, что относится к «основам человеческой жизнедеятельности». Третий заставляет выяснять суть власти и зависимости, поэтому все три условны и относительны. Но все же ориентировочно они намечают границу между правами человека, выступающими в качестве субъективных прав, и всей остальной массой позитивных прав, позволяют оперировать в правовой сфере правами человека в качестве самостоятельного института.

Подводя итог, следует еще раз обратить внимание на необходимость дальнейшей разработки терминологии, в том числе юридической, необходимой для становления самостоятельной научной отрасли — науки прав человека.

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ СТАНДАРТЫ

Фомин А.А.¹

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ СТАНДАРТЫ И ИХ РЕАЛИЗАЦИЯ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Во второй половине прошлого столетия человечество выработало международно-правовые нормы в области прав человека, касающихся выборов, которые часто называют международными избирательными стандартами. И, естественно, Россия и ее субъекты, интегрируясь в мировое сообщество и формируя свое избирательное право, должны учитывать их.

Избирательное законодательство в различных странах мира, Российской Федерации в последние годы является предметом исследований специалистов в области международного, конституционного права, политических наук, сравнительного правоведения.

Формирование международного права серьезно отличается от создания норм национального права. Как отмечает В.И. Кузнецов, «международное право — это особая система юридических норм, регулирующих межвластные международные отношения методом установления взаимных прав и обязанностей независимых субъектов этих отношений»².

В соответствии со статьей 53 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года введен термин «императивная норма общего

международного права», то есть «норма, которая принимается и признается международным сообществом государств в целом как норма, отклонение от которой недопустимо и которая может быть изменена только последующей нормой общего международного права, носящей такой же характер».

Основные принципы международного права зафиксированы в Уставе ООН и раскрыты в Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН от 24 октября 1970 года, и в Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе от 1 августа 1975 года. В последнее время принято называть все международные нормы в области прав и свобод личности международными стандартами. Учитывая это обстоятельство, можно назвать международные стандарты в области прав человека, касающихся свободных и справедливых выборов, международными избирательными стандартами.

Важнейшие источники международных стандартов в области прав человека, касающихся свободных и справедливых выборов, — Всеобщая декларация прав человека, в статье 21 которой сказано: «Каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через свободно избранных представителей. Воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить свое 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»; Международный пакт о гражданских и политических правах, принятый в 1966 году и вступивший в силу в 1976 году, в котором граждан-

¹ Фомин Анатолий Алексеевич — председатель Центральной избирательной комиссии Республики Татарстан.

² Международное право / Отв. ред. Ю.М. Колосов, В.И. Кузнецов. — М., 1994. — С. 13.

кие и политические права, изложенные во Всеобщей декларации, были уточнены и конкретизированы.

Россия как правопреемник СССР является участником названных документов. Более того, в пункте 5 постановления пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 октября 1995 года № 8 записано: «Общепризнанные принципы и нормы международного права, закрепленные в международных пактах, конвенциях и иных документах (в частности, во Всеобщей декларации прав человека, Международном пакте о гражданских и политических правах, и международных договорах Российской Федерации) являются в соответствии с частью 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации составной частью ее правовой системы».

К числу источников международных избирательных стандартов относятся также Конвенция о политических правах женщин от 20 декабря 1952 года, Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин от 18 декабря 1979 года, Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации от 21 декабря 1965 года.

Анализ вышеназванных источников международного права позволяет сделать вывод, что международные избирательные стандарты в основном связаны с четырьмя главными правами: правом принимать участие в управлении страной; правом избирать и быть избранным; правом на равный доступ к государственной службе; правом на самоуправление. Далее эти права детализируются и конкретизируются, и некоторые из них следует перечислить: права на свободу мнений, свободу их выражения и свободу информации (ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах); права на свободу собраний и ассоциаций (ст. 21, 22 Международного пакта о гражданских и политических правах); права тайного голосования (ст. 21 Всеобщей декларации прав человека, ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, ст. 3 Протокола № 1 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод); справедливые выборы (ч. 3 ст. 21 Всеобщей декларации прав человека); всеобщее избирательное право граждан; равное избирательное право; право на независимую судебную процедуру и право на защиту от дискриминации.

Анализ соотношения международного и национального права свидетельствует, что в мировой практике существует три основных направления: два монистических и дуалистическое.

Суть монистических концепций заключается в том, что международное и национальное право — части единой системы права. Как правило, в современном мире признается главенство международного права над национальным. Раньше было немало сторонников главенства национального права. Гегель считал, что «взаимоотношения между государствами суть взаимоотношения между самостоятельными контрагентами, которые, правда, стимулируют между собой, но вместе с тем остаются выше этих стимуляций».

Основа дуализма состоит в том, что международное и внутригосударственное право — две различные системы права, не подчиненные одна другой. Один из основателей этой теории Д. Анцилотти считал, что «международное и внутригосударственное право... представляют собой отдельные правопорядки».

Отношение СССР к международному праву было различным в разное время. До второй мировой войны оно было прохладным, но уже в 1950-х годах советская доктрина предусматривала, что при заключении международных договоров законодательство СССР должно быть приведено в соответствие с обязательствами по международному договору.

Конституция СССР 1977 года (ст. 29) гласила, что отношения СССР с другими государствами строятся на основе общепризнанных принципов и норм международного права.

В настоящее время в части 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации установлено, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры России являются составной частью ее правовой системы; если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотрены российским законом, то применяются правила международного договора.

Выбор избирательной системы

Международные избирательные стандарты не устанавливают жестких рекомендаций при выборе системы. Это обычно определяется соотношением политических сил в законодательном органе. В большинстве стран Европы применяется, как правило, три разновидности избирательных систем: мажоритарная, пропорциональная (по партийным спискам), смешанная (состоящая из элементов первой и второй).

Мажоритарная система решает задачу — формировать абсолютное парламентское большинство какой-либо партии,

при этом весьма эффективно достигается связь между избирателями и парламентариями.

Пропорциональная система существует более ста лет и используется более чем в 60 странах, в парламентах которых обеспечивается широкое представительство даже «незначительных» партий.

При мажоритарной системе достигается большая политическая стабильность (Великобритания), а при пропорциональной системе наблюдается склонность к политическим кризисам (Италия до 1993 года).

Основная цель смешанной системы — формирование парламентской многопартийности, адекватной выражению интересов различных социальных и национальных групп. Такая система реализует принцип равенства голов избирателей и пропорциональности распределения мандатов между партиями.

В Российской Федерации при выборах депутатов Государственной Думы с 1993 года используется третья (смешанная) избирательная система.

Следует отметить, что в Конституции Российской Федерации тип применяемой на выборах избирательной системы не определен. Этот вопрос решается соответствующими законами страны.

Исходя из вышеизложенного можно сделать вывод, что Российская Федерация применяет избирательную систему, наиболее распространенную в мировой (прежде всего европейской) практике, хотя, как было отмечено выше, международные избирательные стандарты жестких рекомендаций в этой части не устанавливают.

Анализ источников международного права позволяет сделать вывод, что международные избирательные стандарты в основном связаны с четырьмя главными правами: правом принимать участие в управлении страной; правом избирать и быть избранным; правом на равный доступ к государственной службе; правом на самоуправление.

Реализация активного и пассивного избирательного права граждан

Совершенство правовых норм, регулирующих право граждан избирать и быть избранными, и составляет избирательное право. Избирательное право позволяет реализовать международные нормы на право граждан принимать участие в управлении своей страной посредством свободных и справедливых выборов. Избирательное право — одна из подотраслей конституционного права, в отношении которой существуют международные стандарты.

В Российской Федерации институт выборов регулируется правовыми актами. В конституциях закреплены принципы избирательного права, выработанные в важнейших международно-правовых документах. Под принципами понимается всеобщее, равное и прямое избирательное право при тайном голосовании. Основой избирательного права России являются Конституция и законы. Российская Федерация, следуя международным избирательным стандартам, в статьях 3 и 32 Конституции установила, что «Носителем суверенитета и единственным источником власти в России признается ее многонациональный народ» и «Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы».

В отличие от Конституции СССР 1978 года, Конституция Российской Федерации 1993 года не содержит специальной главы «Избирательная система». Однако статья 15 (о которой упоминалось выше) и часть 1 статьи 17, в которой признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права, обеспечивают соблюдение Всеобщей декларации прав человека, международных пактов о правах.

В развитие Конституции Российской Федерации были приняты федеральные законы «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», «О выборах Президента Российской Федерации».

Таким образом, вполне обоснованно можно утверждать, что международные избирательные стандарты прочно вошли в правовую систему современной России.

Назначение выборов

Своевременное и периодическое назначение выборов — важнейший институт избирательного права. Есть два способа определения даты выборов, и оба применяются в мировой практике.

В первом случае дата определяется законодательно (США, Швеция и др.) и не допускается досрочное прекращение полномочий выборных органов, во втором — дата определяется полномочным государственным органом. В этом случае в законе устанавливаются определенные сроки (Германия, Испания и др.).

В Конституции Российской Федерации статьи 84, 102 определяют, что выборы Президента России назначаются Советом Федерации, выборы депутатов Государственной Думы — Президентом России, соответствующие федеральные законы конкретизируют порядок назначения выборов.

Таким образом, гарантия свободных, справедливых и подлинных выборов — это своевременное назначение выборов, что и обеспечивает правовая база России на основе международных избирательных стандартов.

Регистрация избирателей, избирательные округа

Всеобщая декларация прав человека, Международный пакт о гражданских и политических правах, Декларация о критериях свободных и справедливых выборов провозглашают принцип о том, что государства должны устанавливать действительно беспристрастную и недискриминационную процедуру регистрации избирателей.

В мировой практике существует два подхода включения граждан в списки избирателей. Первый (заявительный) состоит в том, что гражданин сам заботится о включении в списки избирателей (Великобритания, Испания и др.). Второй подход (обязательная регистрация) означает, что данные автоматически включаются в списки при достижении гражданином определенного возраста (Германия, Швейцария, Италия).

Все же в большинстве стран подготовка списков избирателей является обязанностью властей. В Швеции списки составляются налоговым управлением, в Венгрии и Израиле — министерством внутренних дел.

В России вопрос о признании права быть включенным в список избирателей относится к числу конституционных. Законодательство гарантирует право граждан знакомиться со списком и требовать устранения возможных ошибок.

Определение размеров избирательных округов является весьма важным для проведения справедливых и подлинных выборов, чтобы исключить преимущество отдельным политическим силам или группам населения. Образование примерно равных по численности избирательных округов должно обеспечить реализацию равного избирательного права граждан. Поэтому международные избирательные стандарты и базирующееся на них федеральное законодательство достаточно четко определяет порядок образования округов.

Предвыборная агитация

К международным документам, регламентирующим этот раздел избирательного процесса, относятся Международный пакт о гражданских и политических правах и Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ. Основными составляющими в них являются: свобода агитации, равные возможности для кандидатов, беспристрастное отношение всех государственных органов к кандидатам. Государства — участники обеспечивают, «чтобы не устанавливались какие-либо юридические или административные барьеры для беспрепятственного доступа к средствам массовой информации на недискриминационной основе для всех политических группировок и отдельных лиц, желающих принять участие в избирательном процессе».

Зарубежные и отечественные законодатели регламентируют, как правило, доступ кандидатов и партий к средствам массовой информации, а точнее, устанавливают правила выделения эфирного времени, печатных площадей. Практически во всех странах предвыборная агитация заканчивается за 24 часа до дня голосования.

Российское федеральное и региональное избирательное законодательство запрещает участвовать в агитации государственным органам, органам местного самоуправления и их должностным лицам, членам избирательных комиссий.

Гарантия свободных, справедливых и подлинных выборов — это своевременное назначение выборов, что и обеспечивает правовая база России на основе международных избирательных стандартов.

Финансирование избирательных кампаний

В этой части конкретных международных норм не существует. Однако анализ законодательства ряда стран показывает, что финансовые гарантии честных выборов предполагают следующее:

- финансирование кампаний только из специальных избирательных фондов;
- «прозрачность» источников и суммы взносов;
- установление максимальных расходов;
- установление ограничений на пожертвования физических и юридических лиц;
- эффективный контроль за расходованием средств.

Почти во всех странах запрещаются иностранные взносы. Необходимо отметить, что финансирование избирательных кампаний и предвыборная агитация являются одними из самых сложных сторон всего избирательного процесса. Назрела необходимость принятия федерального закона о финансировании выборов, как, например, в Австрии (1975 г.), Испании (1977 г.), Франции (1988 г.).

Голосование и определение результатов выборов

Международные стандарты содержат следующие положения:

- подсчет голосов и сообщение о нем должны быть честными, а официальные результаты должны быть опубликованы;
- при голосовании должны исключаться подкуп или другие противозаконные действия, сохраняться безопасность и целостность процесса голосования, а подсчет голосов должен проводиться подготовленным персоналом.

Для реализации этих положений федеральными и региональными законодателями предусмотрено в соответствующих законах:

- формирование независимых избирательных комиссий;
- гласность в работе этих комиссий;
- присутствие наблюдателей (в т.ч. международных);
- публикация данных, содержащихся в протоколах комиссий;
- административная и уголовная ответственность членов комиссий за неверный подсчет, подделку документов, непредоставление сведений т.д.

Кроме того, принят Федеральный закон «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы».

Подводя итоги исследования соотношения международных избирательных стандартов и законодательства России, можно высказать некоторые предложения по укреплению федеральной и региональных избирательных систем.

Нуждаются в уточнении нормы, связанные с регистрацией избирателей (особенно после проведенной в 2002 г. переписи населения), сбором подписей, невмешательством органов государственной власти и местного самоуправления.

Необходимо принять федеральный закон о финансировании избирательных кампаний. В настоящее время все актуальнее становится задача кодификации международных избирательных стандартов в рамках Совета Европы, СНГ.

Объявление для подписчиков

Продолжается подписка на журнал «Представительная власть — XXI век: законодательство, комментарии, проблемы» (подписной индекс журнала 15659 в Объединенном (зеленом) каталоге «Пресса России» («Российские и зарубежные газеты и журналы»)).

Это аналитическое правовое научно-практическое издание выходит с 1994 года, посвящен правовым проблемам деятельности представительной ветви власти; содержит комментарии и оценки законодательных актов, законопроектов, освещение проблем парламентского права (законодательного процесса, регламента, юридической (законодательной) техники, правовой экспертизы, парламентской этики; анализ практики применения законов и иных нормативных актов, проблем правового регулирования судебной системы, финансовой деятельности, налогообложения, науки, образования, глобализации, обязательной и альтернативной воинской службы, федеративных отношений, деятельности религиозных организаций, политических партий и общественных объединений, обеспечения прав и свобод человека и гражданина, развития гражданского общества и др.

Вопросы и пожелания просим направлять по электронной почте: **represent@duma.gov.ru**

Ф. СП-1

АБОНЕМЕНТ на журнал «Представительная власть — XXI век: законодательство, комментарии, проблемы»												15659 (индекс издания)	
												Кол-во комп.	
на 2004 год по месяцам													
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12		
Куда				(почтовый индекс)				(адрес)					
Кому				(фамилия, инициалы)									

ДОСТАВочНАЯ КАРТОЧКА

				на журнал		15659 (индекс издания)							
ПВ	место	ли-тер											
«Представительная власть — XXI век: законодательство, комментарии, проблемы»													
Стоимость	подписки		руб.		коп.		Количество комплектов						
	переадресовки		руб.		коп.								
на 2004 год по месяцам													
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12		
Куда				(фамилия, инициалы)									
Кому				(фамилия, инициалы)									