

УДК 342.8

НОВЕЛЛЫ РОССИЙСКОГО ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В КОНТЕКСТЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СТАНДАРТОВ *Novelties of the Russian Electoral Legal System in the Context of International Electoral Standards*

А. В. Жилев – доцент кафедры конституционного и международного права Омской академии МВД России, кандидат юридических наук

A. V. Zhilyaev – Associate Professor of the Constitutional and International Law Chair of the RF Interior Ministry Omsk Academy, Candidate of Law Sciences

Аннотация. В статье освещаются вопросы реализации в российском избирательном законодательстве международных избирательных стандартов. Автор анализирует изменения и дополнения, внесенные в отечественные законы о выборах за последние четыре года, определяется степень их соответствия положениям международно-правовых актов, содержащих международные избирательные стандарты, предлагаются пути решения существующих проблем правового регулирования рассматриваемой сферы общественных отношений.

The article deals with the problems of international selective standards realization in the Russian electoral legal system. The author analyzes the changes and additions brought into domestic laws on elections during the last four years. The degree of their compliance to provisions of the international legal acts containing the international selective standards is defined. The ways of existing problems solution concerning legal regulation of the public relations sphere are considered.

Ключевые слова: выборы, избирательное законодательство, избирательный процесс, международные избирательные стандарты.

Elections, electoral legal system, electoral process, international electoral standards.

Завершившийся в марте 2012 г. четырехлетний избирательный цикл характеризовался активным формированием российского избирательного законодательства. За истекший период в него неоднократно вносились изменения и дополнения, существенно обновившие условия и порядок проведения выборов на всех уровнях их организации. Данные изменения затронули практически все стадии избирательного процесса, правовой статус большинства субъектов избирательных правоотношений.

Среди наиболее важных новелл необходимо отметить следующие:

– увеличение посредством внесения поправок в Конституцию Российской Федерации срока полномочий Президента Российской Федера-

ции и Государственной Думы до шести и пяти лет соответственно;

– установление гарантий представительства в Государственной Думе политических партий, федеральные списки кандидатов которых получили от 5 до 7 процентов голосов избирателей на выборах депутатов Государственной Думы;

– предоставление таким партиям права вносить предложения по формированию избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, избирательных комиссий муниципальных образований, окружных, территориальных и участковых избирательных комиссий;

– изменение требований, предъявляемых к федеральным спискам кандидатов на выборах депутатов Государственной Думы (сокращение

минимального количества региональных групп кандидатов, на которые должен быть разбит федеральный список, до 70; увеличение общедо- федеральной части федерального списка канди- датов до десяти человек; сокращение количества подписей избирателей в поддержку выдвижения федеральных списков кандидатов до 150 тысяч);

- увеличение предельной суммы всех расхо- дов из средств избирательного фонда политиче- ской партии, выдвинувшей федеральный список кандидатов на выборах депутатов Государствен- ной Думы, до 700 миллионов рублей;

- установление возможности не более чем на шесть месяцев продлевать или сокращать срок полномочий законодательного (представитель- ного) органа государственной власти субъекта РФ в целях совмещения дня голосования на вы- борах депутатов этого органа с днем голосования на выборах депутатов Государственной Думы;

- установление единообразия в определе- нии окончания срока полномочий органов госу- дарственной власти субъектов РФ, органов мест- ного самоуправления, депутатов указанных ор- ганов посредством синхронизации дня оконча- ния срока полномочий перечисленных органов и должностных лиц с так называемыми едиными днями голосования (второе воскресенье марта и второе воскресенье октября);

- изменение правил выборов представитель- ных органов муниципальных районов и город- ских округов с численностью 20 и более депута- тов, согласно которым не менее половины депу- татских мандатов в таких органах должны рас- пределяться между списками кандидатов, вы- двинутых избирательными объединениями, про- порционально числу голосов избирателей, полу- ченных каждым из списков кандидатов;

- предоставление общественным объедине- ниям, не являющимся политическими партия- ми, их структурным подразделениям права пред- лагать кандидатуры для включения их в списки кандидатов, выдвигаемые избирательными объ- единениями на выборах депутатов представи- тельных органов муниципальных образований;

- систематизирование порядка предоставле- ния эфирного времени и печатной площади для проведения предвыборной агитации;

- дополнение и конкретизация условий ре- ализации избирательных прав лицами, являющи- мися инвалидами, и др.

Одним из критериев оценки обоснованности принятия новых правил, их сущности и степени

воздействия на складывающуюся электоральную практику является установление их соответствия нормам международно-правовых актов, содер- жащих международные избирательные стандар- ты. Указанные акты, к числу которых относят- ся Всеобщая декларация прав человека ООН от 10 декабря 1948 г., Международный пакт о граж- данских и политических правах от 16 декабря 1966 г., Конвенция о политических правах жен- щины от 20 декабря 1952 г., Конвенция о ликви- дации всех форм дискриминации в отношении женщин от 18 декабря 1979 г., Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дис- криминации от 21 декабря 1965 г., Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым мень- шинствам от 18 декабря 1992 г., Европейская кон- венция о защите прав человека и основных сво- бод от 20 марта 1952 г., Конвенция СНГ о правах и основных свободах человека от 26 мая 1995 г., Конвенция о стандартах демократических выбо- ров, избирательных прав и свобод в государст- вах – участниках СНГ от 7 октября 2002 г. и др., имеют универсальный или региональный харак- тер, а сами стандарты сформулированы в них в виде принципов, служащих отправной точкой для формирования избирательного законодатель- ства и практики его реализации в демократиче- ских странах: всеобщность, равенство, свобода, подлинность, справедливость и периодичность выборов при обеспечении тайны голосования на них и создании всех необходимых условий, га- рантирующих свободное волеизъявление народа.

Сравнительно-правовой анализ положений отечественного избирательного законодательст- ва и комментируемых источников международ- ного права, обобщение практики проведения вы- боров в РФ за последние четыре года дают осно- вания полагать, что все изменения, внесенные в Конституцию РФ, законы о выборах, иные пра- вовые акты, о которых речь шла выше, полностью соответствуют содержанию международных из- бирательных стандартов. Они учитывают общий смысл упомянутых международно-правовых ак- тов, основываются на объективно складываю- щихся в РФ правоотношениях в рассматривае- мой области и существующем балансе политиче- ских сил и в целом усиливают гарантии избира- тельных прав граждан. Кроме того, они уклады- ваются в рамки имеющейся в различных странах электоральной практики и отвечают всем между- народным обязательствам России в этой сфере.

Помимо прочего, данный вывод подтверждается практикой осуществления международного наблюдения за выборами. Так, например, по результатам президентской избирательной кампании в 2012 г. большинством миссий наблюдателей (от СНГ, Межпарламентской Ассамблеи СНГ, Шанхайской организации сотрудничества, неправительственных организаций, группой независимых наблюдателей, представлявших 21 государство) в целом была дана положительная оценка как самому российскому избирательному законодательству, так и действиям отечественных организаторов выборов. В частности, ими было констатировано, что выборы были свободными, транспарентными и справедливыми, прошли в соответствии с требованиями избирательного законодательства и принятыми Российской Федерацией международными обязательствами, что позволяет признать их демократичными и легитимными. Лишь в одном случае в совместном заявлении Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ, Парламентской Ассамблеи ОБСЕ и Парламентской Ассамблеи Совета Европы прозвучали негативные отзывы, которые были объяснены российской стороной излишней политизированностью оценок и отсутствием единой методики международного наблюдения за выборами и не повлияли на общую картину.

Вместе с тем хотелось бы подчеркнуть, что закрепление международным сообществом государств стандартов проведения выборов исключительно в форме принципов не всегда способствует объективной оценке действий той или иной страны по совершенствованию собственной избирательной системы. Более того, общие формулировки норм международного права, допускающие широкий спектр способов их реализации, зачастую служат основанием для неконструктивной критики и обвинений одними государствами других в осуществлении не вполне демократических реформ.

В этой связи полагаем, что указанные стандарты нуждаются в конкретизации. По нашему мнению, необходимо принять специальный международно-правовой акт (возможно, на первом этапе он будет иметь региональный характер), в котором подробно были бы охарактеризованы ключевые принципы и правила проведения избирательных кампаний, отражен минимальный перечень обязательств, подлежащих принятию на себя каждым государством. Российская Федерация неоднократно выступала с подобными инициативами. В рамках проведения различных форумов ею предлагались разно-

образные варианты решения вопроса, и в том числе обосновывалась возможность разработки такого документа на основе уже опробованной на практике Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ, о которой упоминалось выше. Однако до сих пор эти действия не находили поддержки даже среди европейских стран.

Еще одним проблемным аспектом, на который хотелось бы обратить внимание, является то, что и российское избирательное законодательство по-прежнему не сформировалось окончательно. Соответствуя в целом международным избирательным стандартам, оно тем не менее достаточно динамично развивается и совершенствуется. К сожалению, пока для него характерно наличие значительного количества пробелов и противоречий, что, в свою очередь, порождает неоднозначную правоприменительную практику, зачастую имеющую проблемный и даже конфликтный характер. В этой связи считаем, что вопрос необходимо решать комплексно. Отправной точкой в таком процессе, по нашему мнению, должно стать включение в Конституцию РФ новой главы об избирательной системе. Очевидно, что на текущий момент объем правового регулирования данной области общественных отношений в действующем Основном законе совершенно не отражает реалий сегодняшнего дня.

В упомянутой главе следует закрепить, во-первых, базовые принципы организации и проведения выборов и участия в них граждан РФ (в том числе критерии активного и пассивного избирательного права, применяемые к кандидатам на конкретные выборные должности), во-вторых, ключевые гарантии избирательных прав граждан, в-третьих, виды избирательных систем, которые могут использоваться на федеральном, региональном и местном уровнях, в-четвертых, общие принципы и условия проведения общероссийских референдумов и, в-пятых, перечень, принципы формирования и деятельности, основные права и обязанности избирательных комиссий.

Появление такой главы приведет к окончательному определению базовых принципов построения отечественной избирательной системы, стабилизации избирательного законодательства и упорядочиванию практики проведения выборов в РФ. Только в этом случае создадутся предпосылки для достижения главной цели – последующие поколения россиян будут жить в свободном и демократическом государстве.