# ВВЕДЕНИЕ

Выборы занимают особое место в политической жизни государства. Их исход во многом предопределяет дальнейший вектор развития страны. Свободные выборы – это один из важнейших демократических способов легитимации государственной власти, отбора и «взращивания» демократической общественно-политической элиты. Для успешного решения столь ответственных задач существенное значение имеет качество избирательного законодательства, демократическая практика проведения выборов, в том числе их соответствия международным избирательным стандартам.

В качестве общедемократических критериев представительной демократии международные избирательные стандарты представляют собой универсальный цивилизационно-правовой язык. Приняв этот язык, все народы смогут понимать друг друга, творить собственную демократическую историю.

Избирательные права и международные стандарты по проведению демократических выборов должны быть основополагающей нормой современной политики. В этом их непреходящая политико-правовая ценность для государственных институтов, общества в целом, стремящихся обеспечить права и свободы человека и гражданина.

Цель данной работы – проанализировать принципы избирательного права в зарубежных странах и их соотношение с международными избирательными стандартами.

# 1. Международные избирательные стандарты и конституционное право зарубежных стран

Как производное исторического процесса избирательные права и свободы, их сущность находятся в постоянном динамичном движении. При этом они, тем не менее, должны отражать абсолютные непреходящие предписания и одновременно соответствовать конкретно-исторической фазе развития общества или, как теперь принято говорить, отвечать вызовам времени.

1. Всеобщая декларация прав человека как основа правовой доктрины ООН. После Второй мировой войны международное сообщество признало право народов на самоопределение, право гражданина на участие в управлении страной, право избирать и быть избранным в качестве универсальных прав и выработало ряд международных стандартов в этой области. Эти стандарты развивались и конкретизировались по мере сближения воззрений относительно ценности демократических избирательных прав и свобод, гарантий их осуществления и международной защиты. Следует подчеркнуть, что императив демократизации является, несомненно, очень важной нормой поведения, которая должна определять деятельность Организации Объединенных Наций. Его невозможно отделить от защиты прав человека и гражданина на участие в управлении государством. Говоря точнее, демократия – это политическая конструкция, позволяющая эффективным образом обеспечить гарантии прав человека и гражданина. Это простое, но принципиальное замечание – не дань преходящей моде, а осознание того, что демократия является той самой политической системой, которая создает наилучшие условия для свободного осуществления гражданских, политических и иных прав и свобод. Поэтому невозможно отделить деятельность ООН по содействию правам человека от создания демократических систем в рамках международного сообщества. Без содействия демократии и, соответственно, без уважения прав человека не может быть устойчивого развития.

Анализируя деятельность ООН за 60-летний период ее истории, следует особо отметить, что одним из крупнейших достижений этой организации явилась разработка международных стандартов в области прав и свобод человека и гражданина, в том числе в области избирательного права и избирательного процесса.

Одним из первых документов ООН в этой сфере стала, как известно, Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 года, провозгласившая основные права и свободы, которыми обладают все мужчины и женщины, в том числе и «право на участие в управлении своим государством непосредственно или через посредство свободно избранных представителей». Так, ч.3 ст.21 гласит, что «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».

Следует отметить, что методология, которой придерживалась ООН при провозглашении указанной декларации, сыграла исключительно важную роль в развитии международно-правовых норм в этой сфере. В целом, на основе фундаментальных прав и свобод человека и гражданина ООН были сформулированы важнейшие принципы избирательного права – всеобщее равное прямое избирательное право граждан при соблюдении тайны голосования или использовании иных форм голосования, обеспечивающих свободу волеизъявления[[1]](#footnote-1). При этом имелось в виду, что эти принципы должны быть взаимоувязаны с элементами функциональных характеристик выборов, основным из которых является свободный, справедливый, подлинный, регулярный характер выборов. Первоначально эти принципы и категории в международно-правовых документах не были достаточно полно раскрыты.

Первая попытка раскрыть значение указанных принципов избирательного права была предпринята в 1962 году, в резолюции, принятой Подкомиссией ООН по предупреждению дискриминации и защите меньшинств. Так, согласно этому документу, принцип всеобщего избирательного права предусматривает, что каждый гражданин имеет право голосовать на любых общегосударственных выборах и любых референдумах и плебисцитах, проводимых в его стране. При этом право на участие в голосовании не зависит от грамотности или любого другого образовательного ценза. Принцип равного избирательного права предусматривает, что каждый гражданин вправе участвовать в выборах на равных основаниях и каждый голос имеет одинаковую силу. Кроме того, каждый гражданин должен иметь равные правовые возможности выдвинуть свою кандидатуру на выборах. Соблюдение принципа прямого избирательного права означает, что граждане голосуют на выборах соответственно за кандидата и (или) список кандидатов или против кандидата, кандидатов и (или) списка кандидатов непосредственно. Тайное голосование подразумевает, что каждому голосующему должна быть предоставлена возможность такого голосования, которое не повлекло бы за собой обнаружения того, как он голосовал или намерен голосовать. При этом ни один голосующий не может быть принужден ни в суде, ни иначе объявить, как он голосовал или как он намерен голосовать, и никто не должен пытаться получить от голосующих, прямо или косвенно, сведения о том, как они голосовали или намерены голосовать. Что касается такой функциональной характеристики, как периодичность, то в международных документах, как известно, не установлены конкретные сроки проведения выборов, но их периодичность нужно определять исходя из того, что власть правительства должна постоянно отражать волю народа, которая лежит в основе законности деятельности правительства.

В дальнейшем начали формироваться и другие функциональные характеристики выборов – свободные, справедливые, подлинные, организация и проведение выборов самостоятельными избирательными органами. Так, свободные выборы обеспечивают гражданам и иным участникам избирательного процесса возможность без какого бы то ни было влияния, насилия, угрозы применения насилия или иного противоправного воздействия сделать свой выбор относительно своего участия или неучастия в выборах в допускаемых законом формах и законными методами, не опасаясь наказания либо воздействия, какими бы ни были итоги голосования и результаты выборов. Справедливые выборы создают всем участникам избирательного процесса равные правовые условия для участия в избирательной кампании. Подлинные выборы предоставляют избирателям право сделать реальный выбор, выявляют свободно выраженную волю народа и приводят к ее осуществлению. Подготовка и проведение выборов, обеспечение и защита избирательных прав и свобод граждан и контроль за их соблюдением должны возлагаться на соответствующие избирательные органы, которые в пределах своей компетенции и полномочий должны быть независимыми и эффективно работающими[[2]](#footnote-2).

Впоследствии внимание мирового сообщества стало акцентироваться на наличии и качестве нормативной правовой базы организации избирательного процесса, под которой понимается урегулированная законом и другими статутными документами деятельность индивидов, органов, организаций и групп по подготовке и проведению выборов. Эта нормативно упорядоченная деятельность состоит из определенных стадий, расположенных в установленной временной последовательности. Такими стадиями являются: назначение выборов, регистрация (учет) избирателей, образование и установление границ избирательных округов, избирательных участков, формирование (наделение полномочиями) избирательных органов, выдвижение кандидатов (списков кандидатов), предвыборная агитация, голосование, определение итогов голосования и результатов выборов, их опубликование. При этом государство должно иметь законодательство, которое точно и четко определяет условия, порядок осуществления указанных стадий избирательного процесса.

Цель подобных усилий заключалась в том, чтобы отразить одну из ключевых идей мирового сообщества, лежавших в основе усилий по обеспечению гарантий прав человека: наличие связи между такими гарантиями и императивом демократизации, который в современном мире звучит весьма громко.

Юридические рамки деклараций ООН по вопросам избирательного права можно анализировать с различных точек зрения. Так, существует мнение, отрицающее обязательный характер таких документов для государств-членов, поскольку они принимаются в форме резолюций Генеральной Ассамблеи ООН, которые в целом носят рекомендательный характер. Если допустить такое толкование, то государство – член ООН будет обязано лишь добросовестно изучить содержание рекомендательных норм поведения, которые ему предлагает Ассамблея, и, если сочтет их приемлемыми, учесть в своем законодательстве, а если не сочтет приемлемыми, то может отказаться от их применения. Таким образом, государству будет гарантирована свобода выбора, а частные лица не смогут требовать от юридических или административных органов своего государства осуществления каких-либо прав или положений, вытекающих из деклараций, поскольку последние не будут являться непосредственно документами обязательного характера для государства – члена ООН.

На практике деятельность, осуществляемая органами и учреждениями системы ООН в области прав человека, вышла за рамки такого ограничительного толкования юридической силы резолюций Генеральной Ассамблеи. Принимая во внимание проводимое некоторыми специалистами в области международного права различие между международными нормами, выражающими «обязательства в отношении поведения», и нормами, содержащими «обязательства в отношении конечных результатов», можно отметить, что в соответствии с п.3 ст.1 Устава ООН, в котором ставится общая цель «осуществлять международное сотрудничество: в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех: », такие декларации предполагают конкретные «обязательства в отношении поведения». А эти обязательства, непосредственно не обязывающие государство, каковыми являются подписанные государством конвенции, связаны тем не менее с реализацией целей, поставленных в них. Из такого толкования следует, что отказ от соблюдения резолюций Генеральной Ассамблеи ООН в области прав человека ставит государство в положение, несовместимое с его статусом члена ООН. И, наконец, хотя строго с юридической точки зрения указанные декларации и не порождают «права», неоспоримым их достоинством является то, что они содержат «ценности», которые должны регулировать поведение лиц и государств, а их действенность не отменяется посредством политических акций, индивидуальных или коллективных, идет ли речь о законе, об административном акте или о толковании со стороны судебных органов[[3]](#footnote-3).

Всеобщая декларация является одним из основополагающих документов, заложивших международный фундамент для последующей подготовки и принятия более чем 80 конвенций и деклараций по правам человека, включая Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, принятый 16 декабря 1966 года и вступивший в силу 3 января 1976 года, и Международный пакт о гражданских и политических правах, принятый 16 декабря 1966 года и вступивший в силу 23 марта 1976 года Пакты представляют собой первые всеобъемлющие и юридически обязательные международные договоры в области прав человека и вместе со Всеобщей декларацией прав человека составляют ядро Международного билля о правах человека, предусматривающего, в частности, что каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений право и возможность принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей, а также голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, проводимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей.

В целом Всеобщая декларация прав человека, осуществление которой является общей задачей всех народов и государств, представляет собой источник вдохновения и основу для Организации Объединенных Наций в деле достижения дальнейшего прогресса в утверждении стандартов, содержащихся в действующих международных договорах по правам человека, в том числе в упоминавшихся выше пактах.

2. ООН и качество избирательного процесса. Помимо основополагающих документов в области избирательных прав и свобод, принятых ООН, важным элементом в развитии международно-правовых принципов организации и проведения свободных и демократических выборов, их практической реализации являются доклады Генерального секретаря ООН. На 58-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН (4 августа 2003 года) был заслушан очередной Доклад Генерального секретаря ООН на тему «Укрепление роли Организации Объединенных Наций в повышении эффективности принципа периодических и подлинных выборов и содействие демократии», в котором был дан анализ деятельности ООН за предыдущий двухгодичный период в деле оказания помощи в проведении выборов и, в частности, по вопросу осуществления предыдущих резолюций 54/173 и 56/159 Генеральной Ассамблеи. В докладе были также обозначены аналитические подходы, на основе которых рассматривается роль выборов в достижении ряда целей ООН, включая предупреждение конфликтов, миростроительство и развитие, подчеркнута роль ООН как координатора деятельности по оказанию помощи в проведении выборов, дан подробный обзор координации работы различных подразделений системы ООН по оказанию помощи в проведении выборов.

В настоящее время акцент в усилиях ООН, ее органов и специализированных учреждений в области прав и свобод человека переносится на практическое осуществление установленных норм, а также на решение проблемы оказания содействия в проведении выборов государствам, находящимся в ситуации урегулирования внутриполитического конфликта. Мандат, предоставленный для проведения операции ООН в Намибии с апреля 1989 года по март 1990 года, стал первым, но ярким свидетельством этой эволюции. С 1991 года данный политический аспект – обеспечение гарантий прав человека и восстановление демократии – был включен в целый ряд операций, в частности, в Анголе, Мозамбике, Сальвадоре, Сомали, Камбодже. В самом деле, многие государства хорошо знают, сколь необходимой является помощь в проведении избирательной кампании, которую они запрашивают у ООН.

Практика международного урегулирования этнических, социальных и политических конфликтов посредством использования института выборов под международным контролем или усилиями непосредственно международных организаций поставила перед международным сообществом новую проблему оказания содействия в разработке современных национальных избирательных законодательств и проведении национальных избирательных кампаний, которые не противоречили бы общепризнанным принципам и нормам международного права. В этой связи Генеральная Ассамблея ООН в своей резолюции № 48/131 от 20 декабря 1993 года признала, что для обеспечения непрерывности и устойчивости процесса демократизации ООН должна оказывать соответствующую помощь отдельным странам как до, так и после выборов. В каждом конкретном случае оказания помощи по подготовке избирательного законодательства и проведению свободных и справедливых выборов специалисты ООН исходят из положений международных документов об основных правах и свободах человека, опираются на принцип недопущения дискриминации и обязательного соблюдения требований всеобщего равного и тайного голосования, а также на положения международных документов, определяющих принципы суверенитета государств, международные обязательства государств по подписанным международным документам.

При проведении выборов следует соблюдать принципы, закрепленные в ст.2 Устава ООН, в частности принцип уважения национального суверенитета. Участие ООН в мероприятиях по проведению выборов обусловлено обязанностью сотрудничать с государствами-членами в целях поощрения основных прав, перечисленных в Уставе ООН и во Всеобщей декларации прав человека. Руководящий принцип деятельности ООН в области проведения выборов заключается в оказании правительствам по их просьбе помощи в целях обеспечения того, чтобы народы, которыми они управляют, могли играть свободную и активную роль в выборе своих правительств. Помощь ООН в проведении выборов осуществляется в основном по четырем направлениям: а) техническая помощь; б) проведение и организация выборов; в) наблюдение или контроль за выборами; г) участие в тех местах, в которых, как ожидается, выборы играют важную роль на этапе политических переговоров, связанных с миростроительством. Эта помощь оказывается при наличии двух видов политических условий – в контексте политической стабильности и в ходе конфликта или после него. Техническая помощь, как правило, оказывается в политически стабильных условиях, а проведение и организация выборов происходят почти исключительно в постконфликтных условиях. Четвертая категория помощи – участие в условиях мирных переговоров – является относительно новой.

Необходимо отметить, что первая миссия ООН для наблюдения за ходом избирательного процесса была учреждена в 1989 году для Никарагуа. На следующий год аналогичная миссия была учреждена в Гаити. Число запросов о помощи в проведении избирательных кампаний неуклонно возрастало, и осенью 1991 года Генеральная Ассамблея поддержала идею создания в рамках Департамента по политическим вопросам специальной структуры по вопросам оказания содействия в проведении избирательных кампаний. Так, в Секретариате ООН в 1992 году был образован Отдел содействия выборам Департамента по политическим вопросам. С тех пор ООН, получившая в свое распоряжение этот новый механизм, более эффективно удовлетворяет запросы об оказании помощи в проведении избирательных кампаний, поступающие от различных государств мира. А таких запросов было уже немало – от Аргентины, Бурунди, Гайаны, Гвинеи, Гвинеи-Бисау, Джибути, Кении, Колумбии, Конго, Лесото, Мадагаскара, Малави, Мали, Нигера, Руанды, Румынии, Сейшельских Островов, Сенегала, Того, Уганды, Центрально-Африканской Республики, Чада, Экваториальной Гвинеи, Эритреи, Эфиопии. И этот список с каждым годом пополняется новыми государствами. Достаточно сказать, что только за последние два года ООН получила 52 запроса об оказании электорального содействия.

Если правительство страны просит ООН оказать помощь в наблюдении за выборами, то Отдел содействия выборам осуществляет ведущую роль в планировании, подборе персонала миссии и осуществлении наблюдения. Важно отметить, что миссии наблюдателей ООН придерживаются четкой позиции в отношении соблюдения принципа беспристрастности – ООН играет только посредническую роль и своего суждения относительно процесса или итогов выборов не высказывает.

Сегодня первоочередное внимание уделяется налаживанию устойчивых избирательных процессов и институтов. Этот процесс требует соответствующего «аккумулированного» взаимодействия с другими элементами меняющихся политических и социально-экономических систем. Новые стандарты проведения выборов, нетрадиционные формы применения информационных технологий и растущая коммерциализация не только открывают беспрецедентные возможности, но и несут в себе определенные опасности для избирательных органов, стремящихся к повышению эффективности и экономии ресурсов. С учетом этих непростых аспектов важно, чтобы ООН оставалась в курсе новых тенденций и технологий и могла продолжать оказывать последовательную и беспристрастную помощь, применяя наиболее приемлемые для запрашивающих помощь государств-членов методы.

Существенную роль здесь играет деятельность Комитета ООН по правам человека при заслушивании докладов государств по соблюдению Международного пакта о гражданских и политических правах. В этой связи заслуживают внимания Замечания общего порядка № 25 (57) от 27 августа 1996 года, принятые Комитетом ООН по правам человека в соответствии с п.4 ст.40 Международного пакта о гражданских и политических правах, которые, с одной стороны, представляют собой своего рода научно-практический комментарий существующих международных избирательных стандартов, а, с другой, являются методическим пособием по подготовке вышеназванных докладов.

Согласно данному документу, в докладах государств следует указывать, «какие меры были приняты для гарантированного проведения подлинных, свободных и периодических выборов и каким образом их избирательная система или системы гарантируют и обеспечивают действенность свободного волеизъявления граждан». В докладах надлежит раскрыть функционирование избирательной системы, указать законы и процедуры, обеспечивающие действительно свободное осуществление права всех граждан на участие в выборах, каким образом закон гарантирует тайну, безопасность и достоверность избирательного процесса, в частности, должны быть изложены правила, регламентирующие осуществление права голоса, и указан порядок применения этих правил в течение охватываемого докладом периода. В частности, в 2003 году Комитетом ООН по правам человека был заслушан национальный доклад России, одним из аспектов которого был вопрос об избирательном законодательстве и практике его применения в Российской Федерации. Подобная практика работы Комитета ООН по правам человека позволяет активизировать процессы демократизации и совершенствование национального избирательного законодательства, содержательно обогащать и актуализировать международные принципы и нормы в области избирательного права и избирательного процесса.

3. ООН и международные региональные организации. Говоря о вкладе ООН в развитие общепризнанных принципов и норм организации и проведения свободных и демократических выборов, отметим влияние, оказываемое ООН на деятельность международных региональных организаций. Так, на базе основополагающих документов ООН были приняты Американская конвенция о правах человека, Африканская хартия прав человека и народов, Конвенция Совета Европы о защите прав человека и основных свобод. Однако, при всем том влиянии, которое оказывают данные документы на современные избирательные процессы, нельзя не отметить, что общепризнанные принципы и нормы в области избирательного права и избирательного процесса в своем «концентрированном» виде содержатся лишь в ст.3 Протокола № 1 к Конвенции Совета Европы о защите прав и основных свобод, устанавливающей, что участники Конвенции «обязуются проводить с разумной периодичностью свободные выборы путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа при выборе органов законодательной власти». Именно этим правовым инструментарием пользуется Европейский Суд по правам человека при защите избирательных прав и свобод граждан.

В связи с этим особого внимания заслуживает такой документ, как Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств. Этот документ, по сути, является одним из первых специализированных международно-правовых актов в области избирательного права и избирательного процесса, имеющим, во-первых, обязательный юридический характер, во-вторых, объединившим воедино и содержательно раскрывшим демократические избирательные стандарты в рамках СНГ и, в-третьих, предусматривающим создание механизма обеспечения гарантий избирательных прав и свобод граждан в государствах СНГ. Так, в соответствии с Конвенцией, стандартами демократических выборов являются: право гражданина избирать и быть избранным в органы государственной власти, органы местного самоуправления, в иные органы народного (национального) представительства; принципы периодичности и обязательности, справедливости, подлинности и свободы выборов на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании, обеспечивающие свободу волеизъявления избирателей; открытый и гласный характер выборов; осуществление судебной и иной защиты избирательных прав и свобод человека и гражданина, общественного и международного наблюдения за выборами; гарантии реализации избирательных прав и свобод участников избирательного процесса. Конвенция вступила в силу 11 ноября 2003 года и является одним из свидетельств стремления стран Содружества Независимых Государств к дальнейшей демократизации избирательного процесса, к созданию новой международной системы гарантий избирательных прав и свобод участников выборов, обеспечению стабильности политического развития, развитию международных избирательных стандартов.

С учетом положений обновленного Руководства по оказанию помощи в проведении выборов, подготовленного Департаментом по политическим вопросам Секретариата ООН и Программой развития ООН, а также практики ООН в оказании помощи по подготовке и проведению референдумов Межпарламентская Ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств приняла в декабре 2004 года новую редакцию Рекомендаций для международных наблюдателей Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами и референдумами. Новая редакция расширяет диапазон применения Рекомендаций – она предусматривает их использование при проведении международного наблюдения не только за выборами, но и за референдумами, проводимыми в государствах СНГ, в том числе одновременно с выборами.

Еще одним примером побудительной роли ООН в электоральной сфере может служить подготовленный по инициативе ЦИК России в рамках Ассоциации организаторов выборов стран Центральной и Восточной Европы (АОВЦВЕ) и одобренный Венецианской комиссией Совета Европы проект европейской Конвенции о стандартах выборов, избирательных прав и свобод, которая могла бы стать одной из моделей международно-правового регулирования сложнейших вопросов формирования власти демократическим путем и для других регионов мира. В то же время другим международным организациям, в частности ОБСЕ, не грех было бы более внимательно отнестись к опыту ООН по оказанию государствам-членам содействия в их усилиях по проведению заслуживающих доверия и законных выборов в соответствии с международно-признанными критериями, что позволило бы уменьшить риск излишней политизации участия ОБСЕ в выборах.

Принципы избирательного права в зарубежных странах

Одним из элементов демократии являются выборы в различного рода центральные и местные представительные учреждения. Эти учреждения создаются правоспособными гражданами посредством голосования за кандидатов, выдвигаемых в соответствии с установленными законом правилами.

В зарубежных странах существуют и иные органы, которые также избираются либо населением страны, либо населением субъектов федерации или административно-территориальных единиц.

Во всех этих случаях проводятся всеобщие, федеральные, местные и т.д. выборы, представляющие собой массовые политические кампании. Конечно, удельный вес и значение выборов в политической жизни различных стран неодинаковы. Так, в Великобритании избираются только нижняя палата парламента (палата общин) и местные органы (советы административных графств, городов-графств, муниципальных и немуниципальных городов и приходов). Во Франции круг выборных органов несколько шире. Там избираются глава государства, обе палаты парламента, органы местного управления. Значительное число органов и должностных лиц избирается в США.

В ходе выборов демократически ориентированные группы населения имеют легальные возможности выступать с собственными требованиями и бороться за свои политические цели. В тех странах, где установлены фашистские или иные авторитарные режимы, выборы и представительные учреждения либо ликвидируются, либо оставляются лишь их внешние формы. Выборы отражают сложные процессы, протекающие в политической надстройке современного общества.

В настоящее время конституции большинства стран провозглашают всеобщее избирательное право, которое тем не менее ограничено рядом требований, которым должен отвечать гражданин для получения права участия в выборах. Так, под всеобщим избирательным правом иногда понимается такое избирательное право, которое не ограничено лишь прямым имущественным цензом.

Например, французский ученый М. Дюверже дает следующее определение всеобщего избирательного права: «Строго юридически всеобщее избирательное право – это такое избирательное право, которое не ограничено никакими условиями, связанными с имуществом или способностями. Это не означает, что все члены нации имеют право голоса»[[4]](#footnote-4).

В современных зарубежных странах всеобщее избирательное право ограничивается целым рядом цензов (требований к потенциальному избирателю). Имеются общие требования, которые регламентируют активное избирательное право – право голосовать, и дополнительные треборания, которые предъявляются к кандидатам на выборные должности (т.е. так называемое пассивное избирательное право).

Возрастной ценз – это установленное законом требование, согласно которому право участвовать в выборах предоставляется лишь по достижении определенного возраста. Законодательство зарубежных стран устанавливало ранее высокий возрастной ценз, равный 20 – 25 годам. Тем самым от участия в выборах отстранялись широкие слои молодежи.

После окончания второй мировой войны начался процесс снижения избирательного возраста. Возрастной ценз был снижен в Великобритании с 21 года до 18 лет законом о народном представительстве 1969 года, в ФРГ – путем изменения ст.38 основного закона в 1970 году, в США – первоначально законом об избирательных правах в 1970 году, а затем XXVI поправкой к конституции в 1971 году, во Франции – законом № 74-631 от 5 июля 1974 года, в Греции – законом 1982 года.

Снижен возрастной ценз в Италии, Бельгии, Финляндии, Австрии, Нидерландах, Канаде, Австралии и других странах. Снижение избирательного возраста привело к существенному расширению избирательного корпуса. Ценз оседлости представляет собой устанавливаемое государством требование, согласно которому избирательное право предоставляется только тем гражданам, которые проживают в той или иной местности в течение определенного времени. Этот ценз существует во многих зарубежных странах, однако его практическое применение и содержание в каждом государстве имеет ряд особенностей.

Для получения активного избирательного права на парламентских выборах требуется постоянное проживание в соответствующем избирательном округе (США – 1 мес., ФРГ – 3 мес., во Франции – 6 мес., в Канаде – 12 мес). В ряде стран ценз оседлости не детализируется и сводится к общему требованию иметь постоянное жительство. Например, в Ирландии избиратель обязан иметь «место для сна», в Бельгии – постоянно проживать в коммуне не менее шести месяцев, в Финляндии – не менее одного года. В отдельных странах ценз оседлости сформулирован еще шире: так, в Норвегии необходимо проживать в стране не менее 10 лет. В некоторых странах ценз оседлости выражен в косвенной форме: например, в Великобритании избиратель должен зарегистрироваться в течение определенного периода и, если он в это время отсутствовал, то участия в выборах не принимает (это правило имеет ряд исключений) [[5]](#footnote-5).

Первоначально избирательное право зарубежных стран было чисто «мужским» и совершенно не распространялось на женщин. Ценз пола долгие годы был одним из наиболее прочных и стойких ограничений избирательного права. Понадобилась длительная борьба, чтобы пробить первую брешь. В 1893 году этот ценз был отменен в Новой Зеландии, затем в течение последующих десятилетий, а особенно после второй мировой войны, он пал в большинстве стран. Небезынтересно напомнил», что США предоставили избирательные права женщине в 1920 году, Англия – в 1928, Франция – в 1944, Италия – в 1945, Греция – в 1956, Швейцария-в 1971 году.

Имущественный ценз в неприкрытой, откровенной форме встречается сейчас редко, однако отсутствие прямых имущественных ограничений «компенсируется» другими цензами, которые фактически играют ту же роль. Наряду с названными цензами существует целый ряд других способов и методов лишения избирательных прав. В некоторых странах лишаются избирательных прав военнослужащие (обычно рядовые и младший командный состав). Кое-где применяются различного рода «моральные цензы». Так, ст.48 конституции Италии предусматривает возможность лишения права на голосование «в случаях совершения недостойных поступков, указанных в законе»; законодательство штатов Алабамы, Коннектикута и Луизианы (США) требует, чтобы избиратель имел «хороший характер».

В ряде стран фактически и юридически лишились избирательных прав «цветные» и некоторые другие национальные меньшинства. Так, в Южно-Африканской Республике по «закону» до 1994 года избирательных прав было лишено все коренное население страны – африканцы. Предоставление пассивного избирательного права сопряжено с целым рядом более жестких ограничений. Гражданин, зарегистрированный в качестве избирателя, для получения пассивного избирательного права должен удовлетворять ряду других требований. Прежде всего для кандидатов на выборные должности повсеместно (за очень редкими исключениями) устанавливается более высокий возрастной ценз (23 – 25 лет – в нижнюю палату, 30-40-в верхнюю).

При предоставлении пассивного избирательного права значительно чаще применяется ценз оседлости и носит он обычно более жесткий характер. К кандидатам предъявляется ряд дополнительных требований: запрещается занимать определенные должности, кандидаты должны исповедовать определенную религию и т.д. Фактически круг лиц, баллотирующихся на выборах, еще более сужается. Большинство кандидатов – это обычно профессиональные политики, бизнесмены, адвокаты и т.д., пользующиеся поддержкой политических партий.

В зарубежных демократических государствах избирательное право сегодня является «формально равным». Это означает, во-первых, что каждому избирателю предоставляется равное количество голосов и, во-вторых, все граждане участвуют в выборах на равных основаниях, т.е. избирательные округа по своей численности должны быть одинаковыми. Однако фактически принцип равенства избирательного права в ряде случаев искажается. Длительное время в некоторых странах существовал так называемый плюральный вотум, суть которого состоит в том, что отдельным привилегированным категориям избирателей предоставлялось большее количество голосов, чем обычным избирателям. Так, в Англии дополнительные голоса предоставлялись лицам, имевшим недвижимую собственность и окончившим университеты. Более распространенным методом нарушения равного избирательного права являются различные манипуляции с избирательными округами, в результате чего искусственно завышается представительство одних групп населения в ущерб другим.

Выборы подразделяются на прямые и непрямые. Если закон предусматривает такой порядок (способ) волеизъявления, когда избиратели имеют возможность прямо выразить свое отношение к кандидатам посредством подачи голосов, то выборы будут прямыми.

Так, избиратели Финляндии голосуют за кандидатов в парламент, отдавая свои голоса тем из них, которых они предпочитают. Те же финские избиратели при избрании президента до 1991 года голосовали не за кандидатов на должность главы государства, а за кандидатов в выборщики, которые и избирали президента. Такие выборы не являются прямыми.

Непрямые выборы подразделяются на косвенные и многостепенные. При косвенных выборах воля избирателей опосредуется специальной избирательной коллегией, которая только для этого и создается. Выполнив эту задачу, коллегия выборщиков распускается.

При многостепенных выборах воля избирателей опосредуется не особой, только для данного случая создаваемой коллегией, а постоянно действующим представительным учреждением, для которого избрание другого органа или должностного лица является лишь одним из полномочий, входящих в его компетенцию. Если воля избирателей опосредуется дважды, то выборы будут трехстепенными, трижды – четырехстепенными и т.д. Оценка прямых и непрямых выборов с точки зрения их демократизма не может носить абсолютного характера, так как она зависит от ряда конкретных обстоятельств.

3. Принципы обеспечения безопасности выборов в зарубежных государствах

Существующие в законодательстве иностранных государств правовые положения, касающиеся обеспечения безопасности выборов, можно условно подразделить на четыре группы:

ограничения на проникновение криминалитета в органы власти;

запрет создания и деятельности политических партий и общественных организаций экстремистской направленности;

ограничения на вмешательство в избирательный процесс иностранных субъектов;

закрепление в уголовном законодательстве соответствующих составов преступлений, связанных с выборами[[6]](#footnote-6).

Как показывает практика зарубежных стран, право избирать и быть избранными в органы законодательной и исполнительной власти, органы местного самоуправления гарантируется конституциями, избирательными законами и иными правовыми актами. В ряде стран наказание в виде лишения свободы влечет ограничение активного избирательного права. При этом законодатель может увязывать подобные санкции с фактом вынесения наказания (СНГ), с определенным его сроком (более пяти лет лишения свободы – Индонезия, более одного года – Австрия), конкретным составом преступления (Италия).

Указанные нормативные акты также устанавливают категории лиц, не пользующихся пассивным избирательным правом. Так, Конституцией Греции оно ограничивается для граждан, осужденных за тяжкие уголовные преступления. Права быть избранными в парламент Великобритании согласно Закону от 2 июля 1981 г. «О народном представительстве» не имеют те, кто в судебном порядке признан банкротом или приговорен более чем к одному году тюремного заключения.

Аналогичные ограничения для лиц с криминальным прошлым содержатся в законодательных актах о выборах стран СНГ. Например, ст.3 Закона «О выборах в Национальное собрание Азербайджанской Республики» гласит: «Не могут быть избраны депутатом Национального собрания, независимо от погашения судимости, лица, осужденные за тяжкие преступления, и лица, отбывающие наказание в местах лишения свободы по вступившему в законную силу приговору суда».

Законодательство иностранных государств в соответствии с общепризнанными принципами международного права запрещает создание и деятельность экстремистских политических партий и общественных объединений, пропагандирующих и применяющих в ходе избирательного процесса насильственные методы. Предвыборные программы зарегистрированных кандидатов, агитационные материалы и выступления на собраниях, митингах, в СМИ не должны содержать призывов к осуществлению экстремистской деятельности. Нарушение указанных требований закона, как правило, влечет приостановление или запрет деятельности политической партии.

Вопросы приостановления деятельности и ликвидации политических общественных объединений имеют принципиальное значение для защиты основ конституционного строя. Как указывает Ю. Юдин, в зарубежной практике в этом случае, во-первых, запрещается создание замещающих данное общественное объединение политических партий или организаций (Никарагуа, ФРГ), во-вторых, депутаты представительных органов, являющиеся членами запрещенной партии, автоматически утрачивают свои мандаты (Чили, Бразилия), в-третьих, права руководителей и членов распущенной политической партии могут быть ограничены (Турция).

В качестве иллюстрации можно привести запрет деятельности Социалистической партии Турции по решению Конституционного суда.14 ноября 1991 года генеральный прокурор Турции обратился в Конституционный суд. Ссылаясь на публикации Социалистической партии и заявления ее руководителей, в том числе во время избирательной кампании по выборам в парламент, он утверждал, что деятельность партии направлена на подрыв государственной безопасности, территориальной целостности и единства нации. В своем решении от 10 июля 1992 года Конституционный суд объявил о роспуске Социалистической партии. Это повлекло за собой конфискацию и передачу имущества Социалистической партии в Казначейство и запрещение ее руководителям занимать любой подобный пост в будущем.

Международные правовые акты допускают ограничения на вмешательство иностранных субъектов в избирательный процесс. Так, ст.16 Конвенции о защите прав человека и основных свобод устанавливает возможность ограничений на политическую деятельность иностранцев. В свою очередь, согласно п.7 ч.1.8. разд.1 Рекомендаций для международных наблюдателей СНГ по наблюдению за выборами «не допускается: какое-либо прямое или косвенное противоправное участие иностранных граждан, лиц без гражданства, иностранных юридических лиц, международных общественных движений, международных организаций, иных иностранных субъектов в осуществлении деятельности, способствующей либо препятствующей подготовке и проведению выборов в органы государственной власти и местного самоуправления, иных органов народного (национального) представительства, выборных должностных лиц».

Национальное законодательство зарубежных стран, как правило, закрепляет запрет финансирования избирательных кампаний иностранными государствами, организациями, юридическими лицами и гражданами, а также ограничения на участие в выборах иностранных граждан.

Для обеспечения безопасности организации и проведения выборов важным является закрепление в законодательстве зарубежных стран соответствующих составов правонарушений. Уголовные кодексы зарубежных государств обычно относят преступления, связанные с выборами, к посягательствам на основы конституционного строя. С позиций защиты безопасности государства законодатель не делает принципиальных различий между насильственным захватом или удержанием власти и обманным способом ее получения в результате подкупа или шантажа избирателей, фальсификации избирательных документов, неправильного установления результатов выборов и т.п.

# ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Одним из элементов демократии являются выборы в различного рода центральные и местные представительные учреждения. Эти учреждения создаются правоспособными гражданами посредством голосования за кандидатов, выдвигаемых в соответствии с установленными законом правилами.

В зарубежных странах существуют и иные органы, которые также избираются либо населением страны, либо населением субъектов федерации или административно-территориальных единиц.

Развитие конституционных государств привело к провозглашению классических стандартов всеобщих, равных, тайных и свободных выборов. Реализация этих принципов стала отождествляться с самой сущностью демократии. Уже с середины XIX века принятие конституций и избирательных законов стали включать в анналы важнейших событий мировой истории.

Однако известно и другое: названные стандарты избирательного права, даже будучи отраженными в текстах конституций, далеко не всегда становились гарантиями демократических избирательных систем (мажоритарной, пропорциональной и их разновидностей).

Более того, списки избирателей, выдвижение кандидатов, образование избирательных округов, ведение избирательных кампаний, условия голосования, определение результатов выборов – то есть то, что в совокупности и составляет избирательную систему, все чаще оказывались монополизированными.

# СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Вешняков А.А. Избирательные стандарты в международном праве и их реализация в законодательстве Российской Федерации. М.: Весь Мир, 2006.
2. Декларация о критериях свободных и справедливых выборов (по документам Межпарламентского Союза).
3. Законодательство о выборах в зарубежных государствах. М.: Научно-методический совет при ЦИК РФ, 2003.
4. Избирательное право и процесс в Российской Федерации: Учебник для вузов /Отв. ред. А.В. Иванченко. М.: Норма, 1999.
5. Конституционная и законодательная защита от проникновения криминальных элементов во властные структуры в государствах СНГ // Вестник ЦИК РФ. 1998. № 8.
6. Международные избирательные стандарты и безопасность избирательного процесса // Вестник ЦИК РФ. Специальный выпуск. 2003.
7. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран.М., 2003.
8. Юдин Ю. Политические партии и право в современном государстве.М., 2004.
1. Вешняков А. А. Избирательные стандарты в международном праве и их реализация в законодательстве Российской Федерации. М.: Весь Мир, 2006. С. 9. [↑](#footnote-ref-1)
2. Международные избирательные стандарты и безопасность избирательного процесса // Вестник ЦИК РФ. Специальный выпуск. 2003. С. 81. [↑](#footnote-ref-2)
3. Юдин Ю. Политические партии и право в современном государстве. М., 2004. С. 121. [↑](#footnote-ref-3)
4. Цит. по: Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран. М., 2003. С. 345. [↑](#footnote-ref-4)
5. Законодательство о выборах в зарубежных государствах. М.: Научно-методический совет при ЦИК РФ, 2003. С. 14-15. [↑](#footnote-ref-5)
6. Конституционная и законодательная защита от проникновения криминальных элементов во властные структуры в государствах СНГ // Вестник ЦИК РФ. 1998. № 8. С. 55-67. [↑](#footnote-ref-6)