

# Международные избирательные стандарты и модели в России

Аркадий Шемелин

Проблемы реализации международных избирательных стандартов и применения зарубежных избирательных систем в условиях переходного периода в современных условиях выглядят как актуальные и своевременные.

Вступление России на путь утверждения демократических институтов Запада поставило задачу имплементации имеющегося опыта либерально-демократических стран в собственную практику. Проблемы транзита политических и иных либеральных ценностей должны рассматриваться в контексте тех противоречий, которые существовали и существуют в современной России, противоречий реалий и утверждаемых стратегий государства, общества, экономики и культуры в сочетании с проблематикой развития цивилизации.

**З**ападная мысль, рационально моделируя процесс социально-политической коммуникации, сосредоточивается преимущественно на его формально-правовой стороне. В российском сознании приоритет исторически отдавался этическому содержанию. Совершенно не случайно, что идея неразрывной связи нравственности и права легла в основание целого направления

отечественной мысли, к которому в той или иной мере примыкали такие известные правоведы и мыслители, как В.М.Гессен, И.А.Ильин, Б.А.Кистяковский, П.И.Новгородцев, Е.Н.Трубецкой и др.

Как пишет В.В.Ильин, основываясь на оценке российской неготовности граждан согласовывать жизнь с твердыми началами законности: "В России жизнь ориентирова-

---

**ШЕМЕЛИН** Аркадий Валерьевич – кандидат юридических наук (Читинский государственный университет).

**Ключевые слова:** переходный период, политическая система, демократия, правовая культура, избирательная система.

на не на право, а на правду, не на формальные принципы, а на содержательные начала – ценности.

Причем если на Западе вопросы ценностей вследствие атомарности сосредоточены в частной сфере, в России вследствие синкретичности – во властно-государственной. Развитие социальности здесь подчинено правилу монополизации властью ценностных аспектов жизни.

В России этакратизация ценностных отношений умножала раскол, усиливала расслоение на адептов и “внутренних врагов”, увеличивала напряженность, репрессивность, исключала преемственность. Новая ценность – новый курс. Не продолжение старого на основе улучшения, а тщание нововведений на базе разрушений. С непрременной ликвидацией апологов прошлого”<sup>1</sup>.

Данные рассуждения носят характер самоописания в переходный период, когда принципы самоидентичности противопоставляются цели и задачам проводимой модернизации. Тем самым оговаривается отличный от модели порядок, который складывается в ходе реализуемой практики. Этот путь, разумеется, имеет право на существование, скорее, в качестве некоего интеллектуального направления, но он не способствует продуктивному пониманию многообразия обусловленности проблемы и согласия общества следовать новому.

Важнейший период демократического транзита в России начинается с 1993 г. – с принятия Конституции России, нового этапа продвижения по пути электоральной демократии. Немаловажную роль в этом процессе сыграло признание примата международного права. Отмечается, что в абсолютном большинстве случаев международно-правовая норма обретает силу в сфере внутрисоциального регулирования посредством признания ее данным государством и трансформации в норму национального права.

Принятие же тех или иных моделей в качестве образца правового регулирования, в том числе и избирательного права, согласно С.С.Алексеева, во многом сопряжено “с задачами, которые ставятся перед людьми (государством, законодателями, гражданами) на данном участке жизни общества. Характером задачи, ее содержанием предопределяются и особенности правовых средств, при помощи которых она решается”<sup>2</sup>.

Высказывание позволяет правильно понять процесс апробации западных моделей в российской практике, эволюции предпочтений от американской модели политического устройства к европейским моделям конституционализма. Варианты реформирования отражали необходимую реакцию на сложности адаптации демократических институтов к объективным потребностям тех реалий переходного периода, которые сложно было учесть изначально. Поэтому более важным стало утверждение принципов и норм международного права, международных обязательств государства по проведению демократических выборов.

В целом можно согласиться с тем, что чисто механическое сравнение российского законодательства и международных избирательных стандартов – дело бесперспективное<sup>3</sup>. Важно здесь различать универсальные международные (мировые) стандарты и региональные, которые включают в себя, скажем для России, европейские стандарты и стандарты СНГ. Поэтому следует идти не по пути механического анализа конкретных источников, а использовать анализ на предмет оценки соблюдения важнейших принципов избирательного права российским законодателем и правоприменителем.

Понятно, что в этом случае мы оказываемся в ситуации, когда оценка собственной избирательной системы про-

изводится на предмет ее соответствия международным нормам избирательного права или их нарушения. И в данной постановке проблемы можно увидеть критическое предопределение вывода о том, что российская избирательная система расходится с положениями международных избирательных стандартов. Отметим, что это так.

Не последнюю роль в такой системе оценок играет общее представление о соответствии политической системы принципам демократического развития.

Как пишет М.Липман: “Отстающие государства зачисляются в категорию “недемократий”, привычно прибавляя, что, дескать, переход от авторитарного режима к демократическому – дело долгое: успеют смениться несколько поколений. Возникла целая терминологическая серия “демократий с эпитетами”: кроме знакомой нам “управляемой демократии” имеются еще “фасадная”, “формальная”, “неполная”, “частичная”, “нелиберальная”, “электоральная”, “слабая”, “виртуальная”, а также “псевдо- и полудемократия”, и это еще неполный список”<sup>4</sup>.

**С**оответствие международным стандартам не является самоцелью. Речь идет о создании и функционировании признанных в демократическом мире институтов.

Должно учитывать и то, что сфера политики и интересов государств всегда оказывала свое воздействие на политико-правовую систему и продолжает играть свою значительную роль в настоящее время.

Стоит помнить высказывание Г.Киссинджера о том, что государства добиваются успеха исключительно благодаря силе и могуществу, а не потому, что поступают правильно<sup>5</sup>.

Поэтому, можно полагать, появление в 2006 г. в России идеи “суверенной

демократии”, при всей спорности самого понятия, выглядит вполне логичной. Это понятие вписывается в нормы Конституции, согласно которым “носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ” и “никто не может присваивать власть в Российской Федерации”.

Принципиальным остается понимание того, что демократический опыт следует рассматривать в комплексе с теми процессами, которые происходят как в отдельно взятой стране, так и в системе межгосударственных отношений. На этом фоне международные избирательные стандарты играют положительную роль, так как формируют общепризнанную систему оценок.

Мировое сообщество выработало и придерживается ряда международно-правовых норм, в первую очередь, в области прав человека. Эти нормы напрямую соотносятся с представлениями о свободных и справедливых выборах. Признавая эти нормы, государства стремятся соотносить собственное избирательное законодательство с международными избирательными стандартами. При этом отклонение от международных стандартов права в соответствии со ст. 53 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. расценивается как посягательство на международное право и его принципы<sup>6</sup>.

Представление о том, что выборы должны быть “свободными и справедливыми” легло в основу всеобщих принципов и критериев, среди которых выделяются:

- обеспечение прав на свободу мнений;
- свобода слова и информации;
- свобода собраний и ассоциаций;
- право на свободное голосование.

Не менее важное требование связано с представлением о том, что всеоб-

шие, равные, прямые, открытые и гласные, свободные и справедливые выборы, согласно международным стандартам, должны проводиться периодически. На это требование накладывается целая сеть мнений, связанных с необходимостью обеспечения независимости избирательной системы от органов исполнительной власти, политического нейтралитета государства.

Сделать это крайне сложно, если учесть, что именно политическая власть предполагает получение и распределение государственных ресурсов. Здесь необходимо различие между персональной властью, связанной с формальными правилами замещения позиций, и наличием юридических ее ограничений на политическом уровне. Но, перефразируя Н.Лумана, на практике мы видим, что слишком велики взаимозависимость и централизованная ответственность, чтобы власть начинала распределяться тематически<sup>7</sup>.

Поэтому к конституционному определению демократии вполне приемлемо дополнение в виде представления о “процедурном типе демократии”, который согласно С.Хантингтону, определяется как политическая система какого-либо государства в XX в. и рассматривается как демократическая в той мере, в какой лица, наделенные высшей властью принимать коллективные решения, отбираются путем честных, беспристрастных, периодических выборов, в ходе которых кандидаты свободно соревнуются за голоса избирателей, а голосовать имеет право практически все взрослое население<sup>8</sup>.

Развитие идей раннего конституционализма Англии и США предопределило современные тенденции, направленные на поиск оптимальной модели демократического устройства. О духе этих идей писал в свое время еще Томас Джефферсон в “Декларации независимости”<sup>9</sup>.

Здесь видно очевидное влияние либеральных взглядов, значение которых актуально и в наши дни. Это касается ограничений действия легистратур и регламентации полномочий всех государственных органов, имеющих отношение к проведению выборов.

Исследователи подчеркивают глубокую веру американцев в возможности демократии, связанные с условиями контроля применительно к управленческим органам государства, среди которых считаются: свободные выборы главы исполнительной власти, ответственного за работу государственного аппарата; разделение властей (исполнительной, законодательной, судебной) и создание системы “сдержек и противовесов” в их взаимоотношениях; широкое использование политических свобод, обеспечивающих инструментальное влияние всех слоев общественности на институты власти; обеспечение прав меньшинства на формирование легальной оппозиции<sup>10</sup>.

Особо оговариваются особенности видения и психологического восприятия проблемы формализации не только правовых норм и законов, но и административных правил и норм, регламентирующих деятельность аппарата управления. Именно на этом уровне сложились формы правового государства и получили развитие институты демократии, демократические процедуры нормотворчества в сфере права. Но эти особые нормы должны сложиться именно в таком их аспекте для системы, где присутствует произвол государственной бюрократии, речь уже не идет о совершенствовании системы, а любые четко формализованные нормы, правила и процедуры, используемые органами управления, воспринимаются лишь как воплощение чиновничьего деспотизма<sup>10</sup>.

Во всяком случае, пример с США имеет показательный характер, если обратить

к пониманию важности института выборов в этой стране, где получило распространение выборность не только политических значимых должностей, но и руководителей исполнительного аппарата, а также правоохранительных органов.

Вместе с этим имеется еще один не менее важный аспект, связанный с ориентацией демократической системы на президентскую и парламентскую формы правления. В практически неизменном историческом виде президентская форма правления продолжает существовать только в США. Изначально “отцы-основатели” заложили механизм сдержек, возложив ряд важных функций на конгресс, в том числе и объявление импичмента (ст. I, раздел 3; ст. II, раздел 4)<sup>11</sup>.

**К**ак пишет Юджин Маккарти: “Эффективность президентской деятельности должна определяться существом связанных с нею обязанностей и полномочий, а не личностью человека, занимающего эту должность в данное время. Власть президента огромна, но она определенно ограничена конституцией. Пределы власти должны быть установлены с максимально возможной четкостью, и их следует соблюдать на практике”<sup>12</sup>.

Характерно, что и механизм избрания президента коллегией выборщиков явно несет на себе печать изначального отношения к данному институту. Роль президента в США, по мнению А.Шле-

зингера-мл., возросла только в XX в. в условиях международных кризисов, обеспечив возможность воспользоваться “почти королевскими правами” и в этом скрываются “истоки имперского президентства”<sup>13</sup>.

Такая ситуация способствовала непосредственному усилению исполнительной власти и конфликту с конгрессом, который вынужден маневрировать, чтобы сохранить свои политические позиции. Так или иначе, открытым оставался вопрос, связанный с восстановлением равновесия в конституционной системе разделения властей.

Примером формирования особого отношения к институту президентства служит Франция, где возникла смешанная система.

Согласно конституции 1958 г., президент объявлялся арбитром нормального функционирования государственных органов, а также преемственности государства: “Он является гарантом национальной независимости, территориальной целостности, соблюдения соглашений Сообщества и договоров” (ст. 5)<sup>14</sup>.

Опасность, связанная с персонализацией власти, законным образом представляет внимательно относиться к институту президентства. Естественная логика обеспечения сильной и стабильной исполнительной власти имеет противоположный довод, связанный с историческим опытом узурпации власти или ее злоупотреблениями.

Здесь следует оговорить то, что стремление новичков демократий копировать основные нормы и институты старых либеральных демократий отнюдь не гарантирует успеха. Дилеммой здесь оказывается возможность как анархии, так и перегрузки системы управления, ведущей в сферу авторитаризма.

Тем не менее, все демократии, как старые, так и новые, подвержены болезням злоупотребления властью и присвоения общественных благ для личных целей.

Это то зло, которое и должно сдерживаться периодической возможностью, предоставляемой гражданам, отправиться на избирательные участки.

Сама же форма правления имеет значение, скорее, в ее историческом контексте.

Ценностью здесь становится потребность в легитимации власти. Последняя должна быть сопряжена с правом и идеей справедливости как высшей степенью совместимости различных интересов.

## Примечания

- <sup>1</sup> *Ильин В.В.* Философия истории. М.: Изд-во Московского университета, 2003. С. 41.
- <sup>2</sup> *Алексеев С.С.* Право: азбука – теория – философия. Опыт комплексного исследования. М.: “Статут”, 1999. С. 382.
- <sup>3</sup> *Иванченко А.В.* Конституционные и международные основы современного российского избирательного права // Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов. Материалы международной конференции / под ред. А.В.Иванченко и А.Е.Лазарева. М.: Аспект Пресс, 2006. С. 137.
- <sup>4</sup> *Липман М.* Демократия: формальная и управляемая // Трудности перехода: демократия в России / составители Э.Качис, Д.В.Тренин, М.А.Трудолюбов, Н.И.Ефимова. Московский Центр Карнеги. М.: Изд-во Неостром, 2004. С. 10.
- <sup>5</sup> *Сорос Дж.* О глобализации М.: ЭКСМО, 2004. С. 28.
- <sup>6</sup> Венская конвенция о праве международных договоров. 23 мая 1969 г. // Международное публичное право. Сборник документов в 2 томах. М.: БЕК, 1996. Т. 1.
- <sup>7</sup> *Луман Н.* Власть. М.: Праксис, 2001. С. 171.
- <sup>8</sup> *Хантингтон С.* Третья волна. Демократизация в конце XX века. М.: Российская политическая энциклопедия, 2003. С. 17.
- <sup>9</sup> *Джефферсон Т.* Декларация независимости. Инаугурационные речи. Алматы: Жеті жарғы, 2004. С. 29.
- <sup>10</sup> *Замошкин Ю.А.* Вызовы цивилизации и опыт США: история, психология, политика. М.: Наука, 1991. С. 164, 165.
- <sup>11</sup> Конституция Соединенных Штатов: (1787 г.) Статьи в дополнение и изменение конституции Соединенных Штатов, предложенные конгрессом и ратифицированные отдельными штатами в соответствии с пятой статьей Конституции // Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты. М.: Издательская группа “Прогресс”, “Универс”, 1993. С. 29–49.
- <sup>12</sup> *Маккарти Ю.* Вновь посетив Америку...: Спустя 150 лет после путешествия А. де Токвиля / общая ред. и пред. Р.Ф.Иванова. М.: Прогресс, 1981. С. 209.
- <sup>13</sup> *Шлезингер-мл. А.М.* Циклы американской истории. М.: Прогресс, Прогресс-Академия, 1992. С. 400.
- <sup>14</sup> Конституция Французской Республики (1958 г.) (С изм. и доп.) // Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Испания, Швейцария, Европейский Союз, Соединенные Штаты Америки, Япония, Бразилия. М.: Изд-во “Бек”, 2001. С. 32–54.