

## ВЛИЯНИЕ ЕВРОПЕЙСКОГО ПРАВА НА ФОРМИРОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ГОСУДАРСТВ ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ

*Аннотация.* В статье представлен сравнительный анализ избирательного законодательства государств Восточной Европы. Избирательное законодательство восточноевропейских государств сопоставлено с европейскими стандартами в данной области, разработанными Европейской комиссией Совета Европы за демократию через право.

*Ключевые слова:* избирательное право, европейское конституционное наследие, европейское избирательное наследие, принципы избирательного права, избирательное законодательство государств Восточной Европы.

*Abstract.* The article presents the comparative analysis of the electoral legislation of the states of the Eastern Europe. The electoral legislation of the East Europe states is compared with the European standards in the field, developed by the European commission of the Council of Europe for democracy through law.

*Keywords:* Suffrage, European constitutional heritage, European electoral heritage, suffrage principles, electoral legislation of the states of the Eastern Europe.

Триада ценностей, составляющих европейское конституционное наследие, – права человека, верховенство права и демократия – немыслимы без надлежащей защиты избирательных прав. Поэтому именно данная область является одной из наиболее изученных и проработанных в европейском праве и, как следствие, в наибольшей степени инкорпорированной в конституционные правовые порядки государств. Европейская комиссия Совета Европы за демократию через право (далее – Комиссия) разработала «Свод рекомендуемых норм при проведении выборов» [1], который является своего рода идеальной моделью избирательного кодекса для европейских государств.

Так, в пояснительном докладе к данному документу указывается, что «эти принципы (проведения выборов – Е. Г.) составляют особый аспект европейского конституционного наследия, которое можно вполне обоснованно назвать “общеевропейским опытом в области выборов”» [1].

Этот опыт включает в себя два аспекта: во-первых, базовые положения, каковыми являются конституционные принципы избирательного права, такие как всеобщее, равное, свободное, тайное и прямое голосование, а во-вторых, принцип, согласно которому подлинно демократические выборы могут проводиться лишь в случае соблюдения демократическим государством определенных базовых условий, основанных на верховенстве права, таких как уважение основных прав, стабильность избирательного законодательства и соблюдение эффективных социальных гарантий.

В основе избирательного наследия Европы лежат пять принципов: всеобщее, равное, свободное, тайное и прямое избирательное право. К ним можно добавить регулярность проведения выборов [1].

Согласно ст. 71 Конституции Украины, «Выборы в органы государственной власти и органы местного самоуправления являются свободными и осуществляются на основе всеобщего, равного и прямого избирательного

права путем тайного голосования». Согласно ст. 96 Конституции Польши, выборы в Сейм являются всеобщими, равными, прямыми и проводятся при тайном голосовании. Согласно ст. 59 Конституции Румынии, Палата Депутатов и Сенат избираются всеобщим, равным, прямым, тайным и свободно выраженным голосованием в соответствии с избирательным законом. Согласно ст. 80 Конституции Словении, в Государственное Собрание депутаты избираются на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании.

Применение указанных принципов осуществляется с учетом ряда аспектов, которые также оговорены в своде рекомендуемых норм. Так, например, в рекомендациях Комиссии, относящихся к принципу всеобщности избирательного права, часто встречается указание на то, что предпочтительно разрешить иностранцам участвовать в местных выборах, если они проживают в данной местности дольше определенного срока. Такая рекомендация была сделана в заключении Комиссии об Избирательном кодексе Македонии [2], сходная рекомендация сделана в отношении Избирательного кодекса Молдовы [3]. В своем заключении, сделанном в отношении Боснии и Герцеговины, Комиссия указала, что «все чаще право избирать и быть избранным в органы местного самоуправления распространяется на не граждан, проживающих в соответствующем муниципальном образовании в течение определенного срока. Как правило, срок пять лет является достаточным. Это право предоставлено выходцам из государств Европейского Союза на территории государств, подписавших Маастрихтский договор» [4].

Свод рекомендуемых норм предлагает ряд кумулятивных условий, наличие которых оправдывает лишение лица его избирательных прав. К ним относятся следующие: во-первых, лишение должно быть предусмотрено законом; во-вторых, должен соблюдаться принцип пропорциональности, условия лишения лица права быть избранным должны быть менее жесткими, чем лишения права избирать; в-третьих, лишение избирательных прав должно основываться на признании умственной неполноценности или вынесения приговора за серьезное правонарушение; в-четвертых, лишение избирательных прав или признание умственно неполноценным допускается только по решению суда.

Венецианская комиссия внимательно относится к соблюдению перечисленных условий. Следуя ее рекомендациям, Молдова внесла изменения в Избирательный кодекс, ограничив группу лиц, лишенных активного избирательного права, «лицами, осужденными судом за совершение тяжких преступлений, преступлений высокой тяжести и преступлений исключительной тяжести» [3].

Ряд требований предусмотрено в отношении формирования списков избирателей. Списки формируются, как правило, уполномоченными органами государственной власти под контролем избирателей. Закон Болгарии о выборах в Ассамблею от 3 марта 1990 г. предусматривает, что списки формируются муниципальными советами и подписываются президентом исполнительного комитета» (ст. 10 закона). В Румынии, согласно закону от 18 марта 1990 г., списки избирателей-студентов формируются ответственными лицами соответствующих образовательных учреждений [5, с. 81].

Касательно выдвижения кандидатов представляет интерес, по нашему мнению, активно продвигаемое Комиссией положение о том, что закон не

должен требовать сбора подписей более одного процента избирателей в соответствующем округе. Данное положение воплощено в ст. 69 Избирательного кодекса Албании [6]. Предложение о включении аналогичного положения было сделано Комиссией в адрес ряда государств, например Боснии и Герцеговины [4], Сербии, где необходимо собрать для выдвижения подписи 30 % избирателей [7].

В Своде рекомендательных норм разъясняется принцип равного избирательного права, подразумевающий равное право голоса и равные избирательные правомочия (места должны равномерно распределяться между избирательными округами). Кроме того, избирательное наследие Европы включает равенство возможностей партий и кандидатов, участвующих в выборах, которое предполагает беспристрастное отношение органов государственной власти к избирательной кампании, освещению деятельности кандидатов в СМИ, к вопросу государственного финансирования партий и компаний.

Принцип равенства активно защищается Комиссией в ее заключениях. Так, в заключении на Избирательный кодекс Албании Комиссия указала на то, что норма о праве лидеров политических партий указываться во главе списка является нарушением принципов равенства и запрета дискриминации [6].

Однако принцип равенства в избирательном праве корректируется в настоящее время двумя аспектами: во-первых, тенденцией к установлению паритета женщин и мужчин, во-вторых, стремлением учесть права национальных меньшинств. Так, ст. 67(5) Избирательного кодекса Албании содержит норму о том, что в каждом избирательном округе минимум 30 % кандидатов списка и (или) три первых кандидата, фигурирующих в списке, должны принадлежать к иному полу по отношению к остальным кандидатам списка» [6].

Наиболее передовыми в этом отношении являются положения Избирательного кодекса Македонии, ст. 64(5) которого предусматривает, что в отношении выборов в Парламент и муниципальные советы «как минимум один из трех кандидатов должен принадлежать к полу, менее представленному в списке» [2]. Комиссия в своем заключении на указанный Избирательный кодекс отметила, что лучше переформулировать данное положение следующим образом: «необходимо иметь в списке как минимум одного кандидата каждого пола в числе первых трех; двух каждого пола среди первых шести; трех каждого пола среди первых девяти и т.д.» [2].

Второй акцент принципа равенства – необходимость учета прав национальных меньшинств. Комиссия в Своде рекомендательных норм указала, что не противоречит принципу равенства принятие специальных норм, гарантирующих национальным меньшинствам резервированных мест или предусматривающих исключения из общих правил распределения мест (например, неприменение кворума по отношению к партиям, выражающим интересы национальных меньшинств). Может быть предусмотрено также право для лиц, принадлежащих к меньшинствам, голосовать за общий список и за список для национальных меньшинств. Так, проект закона о внесении изменений в Избирательный кодекс Сербии содержит положение о том, что партии от национальных меньшинств получают места в Парламенте, даже если они не набрали необходимый 5-процентный порог [7].

На сегодняшний день Словения – единственное государство, гарантирующее двойное право голоса лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам: два представителя меньшинств – итальянского и венгерского –

избираются из специальных листов и имеют статус депутатов. Конституционный суд Словении в 1998 г. признал данное положение соответствующим принципу равенства [8].

Конституция Хорватии предусматривает возможность предоставления представителям меньшинств такого права в ст. 15 Конституции, а само право до сих пор не предусмотрено [8].

Венецианской комиссией был рассмотрен вопрос о соотношении права двойного голоса с принципом равного избирательного права. Сержио Бартоль, один из членов Венецианской комиссии, в заключении указал, что, по его мнению, в государствах с тоталитарным прошлым, где существует острая необходимость интегрировать меньшинства в общество, право двойного голоса нельзя считать противоречащим принципу равенства [8].

Еще один из членов Комиссии, эксперт, разрабатывавший заключение о защите прав национальных меньшинств в избирательном законодательстве, Жозет Дюрье, указала, что, по ее мнению, общество должно стремиться к достижению общей идентичности представителей национальных меньшинств и остальных граждан. С этой точки зрения право двойного голоса может породить конфликты между представителями национальных меньшинств и остальными гражданами [8].

Представляется, что тенденция к усилению гарантий прав национальных меньшинств и к их участию в управлении государством все же не должна идти вразрез с общепризнанными принципами права.

Относительно принципа свободы выборов Комиссия в Своде рекомендательных норм указала, что на государства в этой области возлагаются некоторые позитивные обязательства: обеспечить участие в выборах выдвинутых кандидатов; дать избирателям возможность ознакомиться со списками кандидатов и сведениями об отдельных кандидатах; вышеперечисленная информация должна быть доступна на языках национальных меньшинств. Реализация данных позитивных обязательств тесно связана с вопросом освещения выборов в СМИ, который также составляет один из моментов, пристально рассматриваемых Комиссией. Так, ст. 81(1) Избирательного кодекса Албании предусматривает, что «государственное телерадиовещание предоставляет равное время в эфире партиям, набравшим до 20 % мест в Ассамблее на предыдущих выборах. Партии, набравшие более 20 %, имеют право на дополнительное время». По мнению Комиссии, данная норма не является справедливой, так как не обеспечивает равенство партий, а потому нуждается в пересмотре [6].

В Избирательный кодекс Македонии 29 октября 2008 г. были внесены изменения, рассмотренные Венецианской комиссией. В том числе ряд изменений касались освещения в СМИ избирательных кампаний и контроля за процессом освещения со стороны агентства радиовещания. Комиссия отметила гарантии равенства доступа и справедливого распределения эфирного времени [2].

Относительно принципа тайного голосования Свод рекомендуемых норм поясняет, что тайность голосования является не только правом, но и обязанностью избирателя. Нарушение тайны голосования должно быть наказуемым. Семейное голосование или другие формы контроля за волеизъявлением избирателя должны быть запрещены [1].

Согласно Своду рекомендуемых норм, прямым голосованием должны избираться следующие лица: члены по крайней мере одной палаты национального собрания; законодательные органы регионального уровня; местные советы. Согласно ст. 76, 141 Конституции Украины, Верховный Совет Украины и местные советы избираются прямым голосованием. Согласно ст. 96, 97 Конституции Польши, выборы в Сейм и Сенат являются прямыми. Согласно ст. 169, выборы в постановляющие территориальные органы Польши являются прямыми.

Периодичность выборов также предлагается Венецианской комиссией в качестве одного из основополагающих принципов. Согласно Своду рекомендуемых норм, выборы должны проводиться регулярно, срок полномочий законодательных органов не должен превышать пять лет. Это положение выполняется государствами: срок полномочий законодательных органов Украины – четыре года, Польши – четыре года, Словении – четыре года, Румынии – четыре года, Болгарии – четыре года.

Еще одним важным вопросом избирательного права является организация выборов беспристрастным органом. Согласно Своду, там, где отсутствует многолетняя традиция независимости административных властей от органов политической власти, на всех уровнях – от общенационального до отдельного избирательного участка – должны создаваться независимые беспристрастные избирательные комиссии.

Такие комиссии созданы большинством государств Восточной Европы. Рекомендации Венецианской комиссии направлены, как правило, на укрепление их независимости. Так, в Албании 21 апреля 2008 г. были внесены изменения в Конституцию, направленные на определение статуса Центральной избирательной комиссии. С указанного момента ее статус определяется только Избирательным кодексом. Согласно процедуре, предусмотренной ст. 14, 15 Избирательного кодекса, четыре члена ЦИК выдвигаются большинством в Парламенте, а три оставшихся – парламентской оппозицией. Члены ЦИК избираются Парламентом, процесс назначения включает несколько этапов, позволяющих различным парламентским группам принять участие [6].

Проект закона о внесении изменений в Избирательный кодекс Сербии, рассмотренный Венецианской комиссией, содержит ряд положений, направленных на усиление независимости и беспристрастности комиссий, например: профессиональные требования к членам комиссии, назначение президента и вице-президента внутренним решением комиссии [7].

Следующим составляющим демократического избирательного процесса является наблюдение за выборами как со стороны национальных, так и международных наблюдателей. Положения о наблюдателях предусмотрены избирательными кодексами восточноевропейских государств. Комиссия в своих рекомендациях нацеливает законодателя на расширение этих норм, предоставление большей свободы наблюдателям.

И, наконец, необходимым элементом избирательных кодексов являются нормы об обжаловании по избирательным вопросам. В Своде Комиссия отметила, что обжалование должно осуществляться либо в избирательной комиссии, либо в суде, однако в любом случае должно допускаться окончательное обжалование в суде. Свод предлагает ряд требований к процедуре обжалования: процедура обжалования должна быть проста; процедура должна быть четко прописана; уполномоченный орган должен иметь возможность

рассматривать право избирать, включая списки избирателей, право быть избранным, соблюдение правил проведения избирательных кампаний, результаты выборов; уполномоченный орган должен иметь возможность аннулировать результаты выборов в случае наличия опасности, что допущенные нарушения повлияли на их результаты; все кандидаты и избиратели должны иметь право на обжалование; сроки рассмотрения должны быть короткими; обе стороны должны быть заслушаны в процессе разбирательства; вышестоящая избирательная комиссия должна иметь возможность исправлять ошибки нижестоящих комиссий.

Проект закона о внесении изменений в Избирательный кодекс Сербии отражает большинство положений, содержащихся в Своде рекомендательных норм, предусматривая право для всех участников избирательного процесса обратиться с жалобой в избирательную комиссию; право обжалования решения комиссий в административном суде; сжатые сроки рассмотрения жалобы. Однако Комиссия рекомендовала внести ряд изменений, касающихся четкости перечисленных норм [7].

Касательно выбора избирательных систем, Свод указывает, что при соблюдении вышеуказанных принципов может выбираться любая избирательная система [1]. Большинство восточноевропейских государств обратилось к опыту западных соседей, выбрав пропорциональные избирательные системы. Венгрия, Болгария и Словения выбрали смешанные системы, частично пропорциональные, частично мажоритарные.

Таким образом, в настоящее время можно говорить о формировании европейского избирательного наследия – системы положений, представляющих собой определенный стандарт в области избирательного права для европейских государств. Данные ценности постепенно находят закрепление в избирательном законодательстве государств Восточной Европы, становясь, таким образом, общими для всего континента.

Европейское избирательное наследие базируется на принципах всеобщего, равного, тайного, свободного и прямого избирательного права, а также принципе регулярного проведения выборов. Порядок применения этих принципов также является составляющей европейского стандарта в области избирательного права. Кроме того, неотъемлемыми составляющими положений является наличие независимых и беспристрастных органов, организующих избирательный процесс, равенство в вопросе освещения избирательных кампаний, допуск национальных и международных наблюдателей, наличие адекватной процедуры обжалования нарушения избирательных прав.

#### **Список литературы**

1. CDL-AD (2002) 23, 30.10.2002, Европейская Комиссия за демократию через право, «Свод рекомендуемых норм при проведении выборов. Руководящие принципы и пояснительный доклад». – URL: <http://www.venice.coe.int>
2. CDL-AD(2009)032, 5.08.2009, Commission européenne pour la démocratie par la droit, Avis conjoint sur le code électorale de «l'ex-République yougoslave de Macédoine» tel que révisé le 29 octobre 2008. – URL: <http://www.venice.coe.int>
3. CDL-AD(2008)022, 4.11.2008, Commission européenne pour la démocratie par la droit, Avis conjoint sur le code électorale de la Moldova en vigueur le 10 avril 2008. – URL: <http://www.venice.coe.intz>
4. CDL-AD(2008)012, 20.06.2008, Commission européenne pour la démocratie par la droit, Avis conjoint sur les projets des lois relatives à la législation électorale de la Bosnie-Herzégovine. – URL: <http://www.venice.coe.int>

5. **Massias, J-P.** Droit constitutionnel des Etats d'Europe de l'Est / J-P. Massias. – Paris : PUF, 2008. – 992 p.
6. CDL-AD (2009)005, 13.05.2009, Commission européenne pour la démocratie par la droit, Avis conjoint sur le code électorale de la République d'Albanie. – URL: <http://www.venice.coe.int>
7. CDL-AD(2009)039, 12.10.2009, Commission européenne pour la démocratie par la droit, Avis conjoint sur les projets des lois relatives à la législation électorale de la Serbie. – URL: <http://www.venice.coe.int>
8. CDL-EL(2008)002rev, 16.05.2008, Commission européenne pour la démocratie par la droit, La protection des minorités nationales et les élections (Document du synthèse préparé sur la base des observation de M. Sergio Bartole et Mme Josette Durrieu). – URL: <http://www.venice.coe.int>

---

**Гагаева Екатерина Андреевна**

преподаватель, кафедра международного  
и европейского права, Мордовский  
государственный университет  
им. Н. П. Огарева (г. Саранск)

E-mail: [gagaevaludmila@rambler.ru](mailto:gagaevaludmila@rambler.ru)

**Gagaeva Ekaterina Andreevna**

Lecturer of the sub-department  
of international and European law,  
Mordovia State University  
named after N. P. Ogarev

---

УДК 342.8

**Гагаева, Е. А.**

**Влияние европейского права на формирование избирательного законодательства государств Восточной Европы / Е. А. Гагаева // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2010. – № 3 (15). – С. 59–65.**