

ББК 67.620

*Н.Н. Загайнова*

## **Избирательные цензы в зеркале международных стандартов избирательного права**

*N.N. Zagainova*

## **Electoral Qualifications in the Context of International Standards of Electoral Law**

В современном мире изменяется отношение к содержанию и роли международных избирательных стандартов, которые из «бумажной фикции» становятся камертоном для граждан и публичной власти. В этих условиях важное значение приобретает синхронное и адекватное признаваемым принципам и нормам международного права развитие отраслевого законодательства государств.

**Ключевые слова:** международные стандарты, избирательное право, цензы.

In the up-to-day world an attitude to the content and to the role of international electoral standards is changed. These standards no longer remain on paper, but are seen as a model for citizens and public authorities. In these circumstances the development of sector-specific state legislation, which should be synchronized with principles and norms of international law and adequate to them is becoming more important.

**Key words:** international, standards, electoral, law, qualifications.

Современное избирательное (выборное) право является неотъемлемой частью системы правового регулирования организации государственной власти и местного самоуправления. В силу динамичности государственно-правовой жизни отдельных стран, в том числе в части осуществления реализации выборов как одного из демократических способов формирования органов государственной власти и местного самоуправления, в условиях нарастания мировых коммуникативных и интеграционных процессов происходит универсализация, стандартизация принципов и механизма публичных выборов. Среди прочего, это касается принципа всеобщих выборов и сопровождающих его избирательных цензов.

Принцип всеобщих выборов утвердился в связи с предоставлением избирательных прав гражданам вне зависимости от их имущественного и правового положения. Однако он не означает предоставление такого права каждому. Всеобщность выборов (избирательного права) предполагает определенные условия, которым должны соответствовать лица, реализующие активное, пассивное и иные избирательные права (возраст, гражданство, оседлость и др.). Одновременно в международных правовых актах, национальном законодательстве и научных изысканиях обращается внимание на то, что в силу всеобщих выборов реализация избирательных прав не может зависеть от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объ-

единениям, политическим партиям, а также других обстоятельств [1, с. 227]. Таким образом, возникает вопрос об избирательных цензах – устанавливаемых конституцией или избирательным законом условиях, при соблюдении которых реализуется активное и пассивное избирательные права граждан.

Вопрос о сущности, видах и значении избирательных цензов является частью общей проблемы организации всеобщих, свободных и периодически проводимых выборов в органы государственной власти и местного самоуправления. Соответственно, важным ориентиром в его решении являются международные избирательные стандарты (минимальные требования) демократического избирательного процесса, провозглашенные авторитетными правовыми актами – Всеобщей Декларацией прав человека от 10 декабря 1948 г. [2], Международным пактом о гражданских и политических правах человека от 16 декабря 1966 г. [3], Итоговым документом Венской встречи представителей государств – участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (Вена, 15 января 1989 г.), Документом Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (Копенгаген, 29 июня 1990 г.), Протоколом №1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Париж, 20 марта 1952 г.), Конвенцией о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ (Кишинев, 7 октября 2002 г.).

Анализ международно-правовых норм, а также норм национального права многих стран мира в части

установления принципа всеобщих выборов и ограничивающих его реализацию избирательных цензов позволяет и в условиях наблюдаемой сегодня демократизации избирательного процесса видеть сохраняющиеся и вновь появляющиеся проблемы избирательных цензов. При этом все явственнее звучит научная мысль о необходимости разграничения естественных и искусственных (дискриминационных) цензов, об их сущности и соотношении. Естественные цензы позволяют полностью или частично воспользоваться избирательным правом всем категориям граждан, не обремененных обстоятельствами происхождения, имущественного и должностного положения, расы, места жительства, пола, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям и др. [1, с. 33]. Условия, связанные с естественными цензами, не являются абсолютными, и каждый гражданин потенциально подлежит освобождению от них. Они играют роль фильтра, поскольку отражают устоявшиеся общественные представления о составе граждан, участие которых в политике может быть конструктивным и ответственным. К естественным цензам традиционно относят цензы определенного возраста, оседлости (проживания и пребывания), гражданства.

Ценз гражданства (подданства) представляет собой условие, при котором возможен допуск к выборам только лиц, состоящих в гражданстве соответствующего государства. Ценз гражданства для обладания активным и пассивным избирательными правами установлен законодательством многих стран. Например, только гражданам государства предоставляется активное избирательное право на выборах в органы публичной власти Бельгии (ст. 61 Конституции Бельгии), Греции (ст. 30 Конституции Греции), Дании (п. 29 ч. IV Конституции Королевства Дании), Испании (ст. 68 Конституции Испании) [4]. Примечательным является положение Акта о народном представительстве Великобритании 1983 г. о том, что правом голоса в качестве избирателя на выборах в парламент обладают граждане Содружества или граждане Ирландской Республики (п. 1) [4]. Речь идет о Содружестве наций – добровольном межгосударственном объединении суверенных государств, в которое входят Великобритания и почти все ее бывшие доминионы, колонии и протектораты. Альтернатива «или», закрепленная в Акте о народном представительстве Великобритании 1983 г., меняет традиционное представление об участии в голосовании, так как обычно активным избирательным правом обладают лишь граждане конкретного государства. Таким же правом обладают иностранные граждане, постоянно проживающие в некоторых кантонах Швейцарии [5, с. 374]. Очевидно, что это связано с инкорпорированием опыта государств – членов Европейского союза, которые предоставляют право голоса иностранным гражда-

нам, постоянно проживающим на их территории. На сегодня иностранные граждане – граждане государств, входящих в состав Европейского союза, обладают активным и пассивным избирательными правами на муниципальных выборах в стране их постоянного проживания (не менее пяти лет), если эта страна входит в состав Европейского союза.

В ряде государств ценз гражданства устанавливается и в отношении пассивного избирательного права (ч. 4 ст. 26 Федерального конституционного закона 1920 г.; ст. 64 и 69 Конституции Бельгии, ст. 54 Основного закона ФРГ и др.) [4]. Конституция Греции устанавливает дополнительное условие к кандидату на должность в президенты страны: «Президентом Республики может быть избран греческий гражданин, пребывающий в этом гражданстве не менее пяти лет и имеющий отца – греческого гражданина». Очевидно, что Конституция Греции «расширяет» рамки действия ценза гражданства для кандидатов на должность главы государства, устанавливая дополнительные условия. При этом трудно сказать, что подобные дополнения носят дискриминационный характер. В значительной мере это обусловлено политической историей Греции последних десятилетий.

«Естественным» цензом для осуществления активного и пассивного избирательных прав (права участвовать в референдуме) признается достижение лицом определенного возраста. Очевидно, что для участия в управлении государством или даже небольшой территорией (например муниципальным образованием) необходим определенный уровень зрелости человека, который обычно тесно увязывается с наступлением какого-то возраста. Сегодня в большинстве государств осуществление активного избирательного права начинается с 18 лет (ст. 26 Федерального конституционного закона Австрии от 10 ноября 1920 г., ст. 61 Конституции Бельгии, п. 1 Акта о народном представительстве Великобритании 1983 г. и др.), однако в некоторых странах (Бразилия, Куба) допускается с 16 лет.

Для пассивного избирательного права возрастной ценз, как правило, выше: например, 35 лет – для президентов Австрийской Республики, Ирландии и России; 40 лет – для президентов ФРГ и Греции; 50 лет – для президента Италии; 25 лет – для сенаторов Бельгии, депутатов парламентов Греции и Палаты представителей Ирландии; 21 год – для парламентариев Ирландии и России.

Согласно распространенному правилу достижение соответствующего возраста требуется на день проведения выборов. Однако, например, в Австрии на выборах депутатов в Национальный совет (нижняя палата парламента) необходимый возраст должен наступить по состоянию на 1 января года выборов (ч. 1 и 4 ст. 26 Федерального конституционного закона 1920 г. Австрийской Республики).

Особое место среди избирательных цензов занимает оседлость. Это означает, что лицо может реализовать избирательное право лишь при условии проживания в течение определенного срока в данной стране или в данной местности. Это условие направлено на то, чтобы в выборах принимали участие лица, которые знакомы с проблемами территории, от которой они желают баллотироваться в органы власти. Для реализации права избирать данный ценз предусматривается, например, на парламентских выборах США, ФРГ, Франции, Канады, где срок проживания лица в соответствующем избирательном округе должен составить один, три, шесть и двенадцать месяцев соответственно [6, с. 150]. Осуществление права быть избранным обусловлено, как правило, гораздо более длительным сроком проживания на определенной территории, например: в России – 10 лет, в Грузии, Казахстане и Кыргызстане – не менее 15 лет [7, с. 226, 284, 340].

Вместе с тем в ряде конституций государств при установлении ценза оседлости не говорится о характере этого проживания и о моменте окончания этого срока (ст. 64 и 69 Конституции Бельгии). Верным представляется утверждение о том, что постоянное проживание не предполагает непрерывности и может определяться суммарно. Днем окончания срока следует считать назначенный в установленном законом порядке день проведения выборов [8, с. 364; 9, с. 413].

Искусственные (дискриминационные) цензы порождают бессрочное лишение избирательных прав, применяемое к представителям оппозиции, а также к лицам, социально-правовая незащищенность которых дает повод игнорировать их политические интересы. В результате избирательной дискриминации в выборах не участвуют лица определенной национальности, расы, пола, происхождения, имущественного и социального положения и др. При этом их дискриминационный характер оценивается с точки зрения сопоставления с общепризнанными мировым сообществом минимальными требованиями к демократическим выборам. Одновременно, очевидно, дискриминационными можно считать лишь те ограничения, которые воспринимаются значительной частью общества как несправедливые, неосновательные и ущемляющие их права.

Особое внимание в международных документах сфокусировано на недопустимости любой расовой дискриминации (расовый ценз) и дискриминации в отношении прав женщин (ценз пола) при участии в выборах. Эти положения устанавливаются в Конвенции о политических правах женщин от 20 декабря 1952 г. [10], Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин от 18 декабря 1979 г. [11], Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации от 25 декабря 1965 г. [12]. При этом под расовой дискриминацией понимается

«любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на признаках расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения, имеющие целью или следствием уничтожение или умаление признания, использования или осуществления на равных началах прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной или других областях общественной жизни» [12]. Более того, государства взяли обязательство принимать специальные меры, направленные на ускорение установления фактического равенства между мужчинами и женщинами, закрепляя указанное положение в ст. 1 и 2 Конвенции о политических правах женщин [10]. Усиливая и одновременно развивая настоящее положение, большинство государств закрепили в своих конституциях указанные нормы. Так, в Конституции Австрии реализация активного и пассивного избирательных прав осуществляется на основе равного и прямого избирательного права, принадлежащего лицам мужского и женского пола (ст. 26). Основной закон ФРГ и Конституция РФ прямо провозглашают, что мужчины и женщины равноправны (ст. 3, ст. 19 соответственно) [4].

Таким образом, стремление значительной части населения различных государств в последние пятнадцать лет к переосмыслению места и роли личности в обществе и государстве сопровождается новым восприятием международно-правовых актов, устанавливающих определенный стандарт прав и свобод человека, гарантий их реализации на современном этапе развития цивилизации. В целом же следует признать, что в современной конституционно-правовой теории и практике достаточно успешно протекает процесс адаптации к международно-правовым стандартам, в том числе и в области избирательного права. Граждане приобретают надежный ориентир в виде общепризнанных принципов и норм международных избирательных стандартов (минимальных требований) в области защиты своих избирательных прав.

Естественно, что эти минимальные требования оказали влияние на современное национальное законодательство государств, хотя какой-либо единой формулы реализации для обладания активным и пассивным избирательными правами до сих пор не выработано. Все вышеприведенные международные документы регламентируют участие граждан на выборах в органы власти, допуская при этом определенные условия (цензы), что, несомненно, способствует возвышению политической культуры общества и государства. При этом исследование основных правовых источников мировых и региональных международных избирательных стандартов позволяет сделать вывод о том, в последние десятилетия наблюдается тенденция отмены большинства дискриминационных цензов (расового, имущественного, национального, полового и др.) и демократизации естественных цензов.

### Библиографический список

1. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации : учебник для вузов / отв. ред. А.А. Вешняков. – М., 2003.
2. Всеобщая декларация прав человека. Париж, 10 декабря 1948 г. // Российская газета. – 1995. – 5 апр.
3. Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. // Ведомости ВС СССР. – 1976. – №17. – Ст. 291.
4. Конституции государств Европейского Союза / под ред. Л.А. Окунькова. – М., 1997.
5. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : в 2 т. – М., 1999.
6. Конституционное (государственное) право зарубежных стран / под ред. А.А. Мишина. – М., 2001.
7. Конституции государств – участников СНГ. – М., 1999.
8. Комментарий к Конституции Российской Федерации / отв. ред. Л.А. Окуньков. – М., 1996.
9. Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / отв. ред. В.В. Лазарев. – М., 2001.
10. Конвенция о политических правах женщин. Нью-Йорк, 20 декабря 1952 г. // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. – Вып. XVI. – М., 1957.
11. Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Нью-Йорк, 18 декабря 1979 г. // Ведомости ВС СССР. – 1982. – 23 июня. – №25. – Ст. 464.
12. Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, 21 декабря 1965 г. // Ведомости ВС СССР. 1969. – №25. – Ст. 219.