

СОДЕРЖАНИЕ

| | |
|--|----|
| О демократических стандартах Совета Европы | 3 |
| Институт предварительного голосования в Соединенных Штатах Америки и Российской Федерации: к вопросу о необходимости совершенствования демократических институтов. | 31 |

Демократический контроль может мешать власти стать диктатурой, но для этого следует потрудиться. Если же демократия решает свои задачи при помощи власти, не ограниченной твердо установленными правилами, она неизбежно вырождается в деспотию.

*Ф.А. Хайек.
Дорога к рабству*

О ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ СТАНДАРТАХ СОВЕТА ЕВРОПЫ

Зачастую некоторыми как отечественными, так и западными политическими деятелями электоральная система Российской Федерации клеймится как «недемократичная». Притом избирательное законодательство России соответствует большей части массива стандартов, отраженных в документах, принимаемых Европейской комиссией за демократию через право (Венецианской комиссией) (органом Совета Европы, призванным, несмотря на его консультативный статус, в том числе обеспечивать разработку и, что наиболее важно, организовывать (в рамках различных форм международно-правового взаимодействия) имплементацию наилучших электоральных практик и решений в национальные правовые системы европейских государств), что, в свою очередь, определенно невозможно утверждать о национальных системах законодательства государств Европы — несмотря на столь значительную функцию¹, которую должна реализовывать Венециан-

¹ Указанная позиция о значимости деятельности Европейской комиссии за демократию через право поддерживается, в том

ская комиссия, многими европейскими государствами, «признающими принцип верховенства Права»¹ и «активно сотрудничающими во имя защиты и осуществления идеалов и принципов², являющихся их [членов Совета Европы] общим достоянием»³, а равно с этим содействующих «их [членов Совета Европы] экономическому и социальному прогрессу»⁴, рекомендации Европейской комиссии за демократию через право не только не были «восприняты» (в том числе в ча-

числе, рядом отечественных юристов-исследователей — так, Т. Я. Хабриева, В. И. Лафитский, Р. А. Курбанов, О. В. Шведкова, В. Ю. Артемов, А. М. Белялова утверждают, что «Кодекс добросовестной практики проведения выборов [принятый в результате работы Венецианской комиссии CDL-AD (2002) 23 rev Свод рекомендуемых норм при проведении выборов. Руководящие принципы и пояснительный доклад] является одним из самых известных документов [Венецианской] Комиссии, разработанных в качестве рекомендаций по проведению выборов, отвечающих европейским стандартам и принципам демократии», см.: Венецианская комиссия: сто шагов к демократии через право: монография / под ред. Т. Я. Хабриевой, В. И. Лафитского. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: Статут, 2014. — С. 55.

¹ Устав Совета Европы // Собрание законодательства РФ. — 1997. — № 12. — Ст. 1390.

² «Соблюдение пяти основополагающих принципов европейского избирательного наследия (всеобщее, равное, свободное, тайное и прямое избирательное право), — указывают Т. Я. Хабриева, В. И. Лафитский, Р. А. Курбанов, О. В. Шведкова, В. Ю. Артемов, А. М. Белялова, — имеет, несомненно, важное значение для развития демократии», см.: Венецианская комиссия: сто шагов к демократии через право: монография / под ред. Т. Я. Хабриевой, В. И. Лафитского. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: Статут, 2014. — С. 55.

³ Устав Совета Европы // Собрание законодательства РФ. — 1997. — № 12. — Ст. 1390.

⁴ Там же.

сти вновь избираемых законотворческих решений), но и «отторгаются» по состоянию на настоящий момент, что определяет не только известную меру поражения граждан в правах (в части, относящейся к реализации механизмов институтов непосредственной демократии), но также и определенный диссонансионный вектор в развитии общеевропейской публично-правовой сферы. Так, подобный характер внутриевропейского правового «взаимодействия» можно казуально подтвердить посредством проведения анализа положений национального законодательства некоторых европейских государств в соотношении с позициями Европейской комиссии за демократию через право.

Венецианской комиссией в одном из своих докладов¹ было установлено, что «отказ в праве голоса гражданам, проживающим за рубежом, или установление ограничения на это право, представляет собой ограничение принципа всеобщего голосования». При этом, несмотря на то что Европейской комиссией за демократию через право указывается, что «на данном этапе принципы европейского наследия [не] требуют введения такого права», государствам в целях «укрепления развития национальной и европейской гражданственности (с учетом мобильности граждан Европы и в соответствии с конкретной ситуацией отдельных государств)» рекомендуется принимать позитивный подход к вопросу о голосовании граждан, проживающих за рубежом.

Но к сожалению, представленные в докладе Венецианской комиссии рекомендации не были надлежа-

¹ CDL-AD (2011) 022-е Доклад о голосовании за рубежом.

щим образом восприняты парламентами некоторых европейских государств. Так, избирательным законодательством¹ Республики Ирландия (являющейся государством — членом Европейского союза и государством — членом Совета Европы) предусматривается возможность реализации гражданами своего активного избирательного права только (за одним лишь изъятием, а именно: осуществлением голосования военнослужащими, сотрудниками гарды (Garda Síochána) — полиции Республики Ирландия и сотрудниками дипломатических представительств, консульских учреждений, постоянных представительств Республики Ирландия в международных организациях посредством направления почтовых отправок, о чем более подробно будет сказано далее) при личном присутствии на том избирательном участке, для осуществления голосования на котором зарегистрирован избиратель, обычно проживающий (имеется в виду именно место жительства) на территории Республики Ирландия (указанное правило применяется в отношении проведения всех видов выборов (выборов Президента Республики Ирландия, выборов депутатов Дойл Эрен (Dáil Éireann) — нижней палаты Парламента Республики Ирландия, выборов органов местного самоуправления, выборов представителей в органы Европейского союза)).

Для вышеуказанной категории лиц, которым предоставлено право голосовать посредством направления почтовых отправок, предусматривается обеспе-

¹ Electoral Act, 1992 // Electronic Irish Statute Book (eISB). URL: <http://www.irishstatutebook.ie/eli/1992/act/23/enacted/en/html>.

чение специальных условий верификации осуществления такого голосования (все действия (за исключением тех, которые могут нарушить принцип тайны голосования) осуществляются в присутствии должностного лица, назначаемого Министром иностранных дел Республики Ирландия), необходимых для воспрепятствования фальсификации волеизъявления граждан. Однако представляется не в полной мере верным (с позиций соответствия такого нормативного правового регулирования принципу всеобщности избирательного права, получившему раскрытие (в рамках европейских правовых традиций) в разработанном Европейской комиссией за демократию через право Своде рекомендуемых норм при проведении выборов¹) при учете законодательного обеспечения возможности реализации активного избирательного права за рубежом для некоторых категорий лиц, имеющих гражданство Республики Ирландия, и значительного уровня трансграничной эмиграционной мобильности граждан Республики Ирландия непредоставление такой возможности всем гражданам Республики Ирландия, проживающим в иностранных государствах, в которых функционируют дипломатические представительства и консульские учреждения Республики Ирландия, а также постоянные представительства Республики Ирландия в международных организациях.

Кроме того, в последующем² Европейской комиссией за демократию через право также признавалась

¹ CDL-AD (2002) 23 rev Свод рекомендуемых норм при проведении выборов. Руководящие принципы и пояснительный доклад.

² CDL-AD (2015) 040-е Сводный отчет о голосовании граждан, фактически проживающих за рубежом.