

# НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРИНЦИПОВ ФОРМИРОВАНИЯ ОРГАНОВ ВЫБОРНЫХ ВЛАСТЕЙ

**Н. Мамедов,**  
секретарь ЦИК Азербайджанской  
республики

*Формирование выборных органов власти основывается на таких принципах, как обязательные, периодичные, свободные, справедливые, альтернативные выборы, независимость и беспристрастность избирательных комиссий.*

*Formation of an elected government based on such principles groin, as mandatory, periodic, free, fair and competitive elections, the independence and impartiality of electoral commissions\*.*

Формирование органов власти посредством выборов осуществляется на основании общих принципов избирательного права. Поэтому обязательен подробный анализ вопросов понятия, сущности и содержания, классификации и обеспечения общих принципов избирательного права.

Принципы избирательного права в научной литературе называют по-разному: принципы выборов, принципы избирательного права в объективном смысле, принципы избирательного права в субъективном значении, принципы реализации избирательного права, принципы избирательной системы и, наконец, принципы голосования.

С.Д. Князев, проводивший широкие исследования в области проблем избирательного права, в том числе принципов избирательного права, считает, что вопрос об этих принципах не может быть ограничен только субъективным избирательным правом граждан и их обеспечением. Поэтому при упоминании принципов избирательного права как объективного правового феномена должны пониматься руководствующие начала (идеи), обеспечивающие проведение различных видов выборов в императивном, внутренне урегулированном и не фальсифицированном порядке, устанавливающие основу правового регулирования, обеспечения процедур и технологий избирательного права<sup>1</sup>.

Похожие по содержанию, но относительно конкретные понятия принципов избирательного права предложены Д.Б. Катковым и Е.В. Корчиги. Они считают, что принципы избирательного права являются руководствующими нормами, выражающими демократическое содержание избирательного права. По мнению указанных авторов, принципы

---

\* Mamedov N. Some of the legal regulation of the principles of formation of the elected government.

избирательного права являются первичными правовыми требованиями, на которых основывается правовое регулирование избирательных отношений на всех этапах от принятия избирательного законодательства до реализации норм избирательного права, т.е. законы, принятые для регулирования избирательно-правовых отношений и прочие нормативно-правовые акты должны быть основаны на указанных принципах, субъекты избирательно-правовых отношений в процессе осуществления своих прав и обязанностей, а также при применении избирательно-правовых норм должны согласовать свои действия с ними<sup>2</sup>.

В контексте общего отношения к принципам права указанные точки зрения можно считать относительно справедливыми. Так, принципы избирательного права, закрепленные в международно-правовых актах, имеют общеобязательную силу для государств. Поэтому указанные принципы должны быть имплементированы в избирательное законодательство в соответствии с международными обязательствами соответствующих государств, избирательное законодательство, в целом, должно основываться на указанных принципах. В то же время, как указано в научной литературе, другие принципы избирательного права формируются именно в рамках законодательного процесса, т.е. при подготовке, обсуждении и принятии законов, регулирующих избирательно-правовые отношения и включаются в избирательные законы в зависимости от значения, придаваемого данным государством избирательному праву<sup>3</sup>.

Группа ученых, говоря о принципах субъективного избирательного права, указывает, что соблюдение принципов субъективного избирательного права является условием, придающим действительный демократический характер выборам и делающим легитимным их результаты<sup>4</sup>. Как было указано выше, к вопросу принципов избирательного права нельзя относиться только с точки зрения субъективного избирательного права. Считается целесообразным относиться к этому вопросу более широко в контексте института выборов и его конституционно-правовых проявлений (объективное и субъективное избирательное право, избирательная система).

Можно считать более успешным определение принципов избирательного права, данное Э. Насировым. Под принципами избирательного права понимаются общие положения и условия, обеспечивающие демократичность выборов, действительное и объективное выражение воли народа на выборах, легитимность выборов, а также представительных органов государственной власти и местного самоуправления, организуемых посредством выборов. Э. Насиров считает, что принципы избирательного права состоят из положений, отражающих в себе первичные правовые нормы, регулирующие избирательные правовые отношения во время всего избирательного процесса. Иными словами, принципы избирательного права состоят из руководящих начал, первичных положений для правовых норм, регулирующих избирательно-правовые отношения в процессе выборов и в период между ними (при подготовке списков избирателей)<sup>5</sup>.

По нашему мнению, в приведенном выше определении вместо выражения «представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления» было бы правильно использовать выражение

«органов публичной власти и избираемых должностных лиц», что сделало бы указанное понятие более полным и содержательным.

Критерии, рассматриваемые в научной литературе как основа при классификации принципов избирательного права, а также само проведение указанной классификации являются спорными вопросами.

Некоторые ученые при классификации принципов избирательного права считают целесообразной в качестве основы сложную материально-процессуальную природу института избирательного права. На основании данного подхода они делят принципы избирательного права на материально-правовые (принципы материального избирательного права) и процессуально-правовые (принципы избирательного процесса).

Классификация, предложенная С.Д. Князевым, интересна и может считаться приемлемой. Он предложил разделить принципы избирательного права в соответствии с их целевым назначением в механизме правового регулирования избирательных отношений на два вида: 1) принципы, связанные с организацией и проведением выборов. Сюда относятся обязательность, периодичность проведения выборов, свобода выборов, гласность выборов, возможность применения различных избирательных систем, альтернативность выборов, независимость органов, осуществляющих организацию и проведение выборов, и прочие такие принципы; 2) принципы, связанные с участием граждан в выборах. Сюда относятся принципы всеобщего, равного, прямого избирательного права, принцип тайного и свободного голосования<sup>6</sup>.

Считаем, что принципы избирательного права это обязательные условия, необходимые для правильного выражения воли народа с точки зрения формирования органов публичной власти (избрания должностных лиц). В случаях нарушения указанных условий в процессе подготовки, проведения и установления результатов выборов, т.е. при их проведении без соблюдения указанных принципов, может быть поставлена под сомнение легитимность такого рода выборов. С этой точки зрения при сомнительной легитимности выборов нельзя говорить о легитимности органов власти, избранных на основании указанных выборов.

Основные принципы избирательного права закреплены в первую очередь в международных правовых актах, конституциях государств, а потом должны развиваться в соответствующих законах и прочих нормативно-правовых актах. Так, в ч. 3 ст. 21 «Всеобщей декларации прав человека» 1948 г. закреплены принципы всеобщего и равного избирательного права, тайного и свободного голосования, принципы периодичности и несфальсифицированности выборов, а в ст. 25 международного пакта «О гражданских и политических правах», принятого 16 декабря 1966 г. Генеральной Ассамблеей ООН, были закреплены принципы общего и равного избирательного права, тайного и свободного голосования, несфальсифицированности и периодичности выборов. Нужно отметить, что нашедшие свое отражение в указанных международных актах принципы имеют универсальный характер и относятся ко всем видам выборов.

Указанные принципы нашли свое отражение в ст. ст. 2 (в отношении выборов представителей народа), 83 (в отношении выборов в Милли Меджлис Азербайджанской республики) и 101 (в отношении выборов Президента Азербайджанской республики) Конституции и в Избирательном

кодексе Азербайджанской республики. Вышеуказанные статьи Конституции предусматривают выбор народных представителей Милли Меджлиса Азербайджанской республики и Президента Азербайджанской республики путем свободного, личного и тайного голосования на основании всеобщего, равного и прямого избирательного права. Принципы избирательного права, закрепленные в Конституции, более конкретизируются в Избирательном кодексе и иных нормативно-правовых актах. Здесь раскрывается их содержание, определяются условия и порядок их обеспечения, а также они дополняются иными принципами, обеспечивающими демократичность, свободу и справедливость выборов, легитимность их результатов.

Из анализа положений, указанных в международно-правовых актах и Конституции Азербайджанской республики, можно прийти к выводу, что в указанных документах, с одной стороны, говорится о принципах избирательного права (всеобщее, равное и непосредственное избирательное право), а с другой стороны, о принципах голосования (свободное, личное и тайное голосование). В то же время в соответствующих статьях Конституции указанные принципы закреплены в отношении выборов в Милли Меджлис (орган законодательной власти) и в отношении выборов в Президенты (глава государства и исполнительной власти). Поэтому указанные принципы могут быть рассмотрены как принципы формирования органов публичной власти посредством выборов.

Принципы формирования органов власти посредством выборов можно определить так. Под принципами формирования органов власти посредством выборов понимаются общие положения и условия, обеспечивающие демократичность выборов в органы публичной власти, действительное и объективное выражение народной воли в выборах, легитимность выборов и органов власти, формируемых посредством выборов.

С учетом указанного понятия к основным принципам формирования органов власти посредством выборов можно отнести следующие:

- обязательность выборов;
- периодичность выборов;
- свобода выборов;
- гласность выборов;
- справедливость выборов;
- альтернативность выборов;
- независимость и беспристрастность избирательных органов;
- всеобщность избирательного права;
- равное избирательное право;
- непосредственность избирательного права;
- тайное и личное голосование.

Принцип обязательности выборов, прежде всего, означает, что выборы в органы публичной власти (выборные должности), формирование которых согласно Конституции и законам предусмотрено посредством выборов, должны обязательно проводиться, т.е. единственной возможной и императивной формой формирования выборных органов публичной власти и должностных лиц являются выборы. Если в Конституции и законах не

предусмотрено другого обстоятельства, не может быть отказано в проведении выборов или выборы не могут быть отложены.

Принцип обязательности выборов находит свое законодательное отражение в ст. 7 Избирательного кодекса Азербайджанской республики. В первой части указанной статьи, называемой «Обязательность проведения выборов и референдумов» устанавливается, что проведение выборов в Милли Меджлис Азербайджанской республики, на должность Президента Азербайджанской республики и в муниципалитеты обязательно в сроки, указанные в Конституции Азербайджанской Республики и в настоящем Кодексе.

Конечно, в жизни государства и общества могут произойти события, делающие фактически невозможным проведение выборов. Этими происшествиями могут быть чрезвычайные случаи, создающие реальную угрозу для нормальной деятельности государственных органов или другие обстоятельства, вытекающие из сущности выборов; в таких случаях отсрочка выборов на определенный срок исходит из объективной реальности. Поэтому в Конституции и в законах должен быть точно указан круг обстоятельств, исключающих проведение выборов или делающих обязательным их отложение на определенный срок.

В статье 7.1 Избирательного кодекса Азербайджанской республики указан круг обстоятельств, исключающих проведение выборов. На основании указанной статьи, если на более чем 25 % территории Азербайджанской республики будет объявлено военное или чрезвычайное положение, во время военного или чрезвычайного положения, а также спустя 3 месяца после ликвидации военного или чрезвычайного положения выборы не могут быть проведены. По нашему мнению, необходимо уточнить указанное положение. Так, согласно дополнениям и изменениям, внесенным в Конституцию Азербайджанской республики референдумом от 18 марта 2009 г., если в условиях войны проведение военных операций делает невозможным выборы в Милли Меджлис Азербайджанской республики или Президента Азербайджанской республики, срок полномочий созыва Милли Меджлиса Азербайджанской республики или полномочий Президента Азербайджанской республики продлевается до окончания военных действий. Решение об этом принимается Конституционным Судом Азербайджанской республики на основании обращения государственного органа, обеспечивающего проведение выборов. Учитывая указанное положение Конституции, считаем, что выборы в Милли Меджлис Азербайджанской республики и на должность Президента Азербайджанской республики могут быть исключены только тогда, когда проведение военных операций в условиях войны делают невозможным проведение выборов. В период чрезвычайного положения это может быть оценено как обстоятельство, исключающее проведение выборов на соответствующей территории.

Одним из основных принципов формирования органов власти посредством выборов является принцип периодичности выборов. Этот принцип тесно связан с принципом обязательности выборов и выступает как бы в качестве его продолжения. Иногда в научной литературе эти два принципа соединяются, толкуются как один принцип – принцип периодичности и обязательности выборов<sup>7</sup>.

Периодичность выборов обуславливается избранием выборных органов власти и должностных лиц на определенный срок, т.е. выполнение ими своих полномочий в конкретный отрезок времени, после окончания указанного срока для обеспечения легитимности соответствующих органов власти и должностных лиц обязательно проведение новых выборов. Срок полномочий всех органов публичной власти и должностных лиц, формируемых в Азербайджанской республике посредством выборов, 5 лет и не может быть продлен (исключая вышеуказанные обстоятельства).

Основным принципом формирования органов власти посредством выборов является принцип свободы выборов. Указанный принцип иногда называют принципом свободного выбора или принципом свободы и добровольности в выборах. Принцип свободы выборов означает, что избиратель сам устанавливает, будет ли он участвовать в выборах, и если будет участвовать, то в какой степени он будет в них участвовать. Иными словами, избиратель участвует на выборах в соответствии со своей волей и в свободном виде использует свое избирательное право. Принцип свободы выборов закреплен в ст. 2.2 Избирательного кодекса Азербайджанской республики как один из принципов участия в выборах и на референдуме. Согласно этой статье участие граждан Азербайджанской республики в таких мероприятиях свободное и добровольное. Никто не имеет права воздействовать на гражданина Азербайджанской республики (лицо, которое имеет право участвовать на выборах, или референдуме) с целью его принуждения на участие в выборах, и никто не имеет права препятствовать его свободному волеизъявлению.

Таким образом, принцип свободы выборов по своей сущности, прежде всего, устанавливает участие в выборах не как обязанность гражданина, а как его право, т.е. делает участие гражданина в выборах зависимым от его мнения. Иными словами, гражданин по своей воле и своему желанию может участвовать или не участвовать на выборах. Запрещается насильственное вынуждение гражданина участвовать или не участвовать в выборах, оказывать на него давление с этой целью.

Принцип свободы выборов охватывает также свободу голосования. Свобода голосования является возможностью голосовать за или против какого-либо кандидата без какого-либо принуждения.

Сущность принципа справедливости выборов состоит в том, что всем политическим партиям (блокам политических партий) и кандидатам должны быть созданы одинаковые правовые условия и возможности, избирательные комиссии, прочие государственные органы и органы местного самоуправления должны быть нейтральными и беспристрастными в отношении кандидатов, положения избирательного и прочего законодательства должны применяться ко всем одинаково. Принцип справедливости выборов не закреплен непосредственно в действующем законодательстве. Но, несмотря на это, некоторые положения, предусмотренные в Избирательном кодексе Азербайджанской республики,

могут считаться как закрепление принципа справедливости выборов. Указанные положения следующие:

1) независимость и беспристрастность избирательных комиссий (законодательство требует, чтобы при организации и проведении выборов избирательные комиссии и их члены основывались на законах, применяли их в полном, равноправном и беспристрастном виде, справедливо и одинаково в пределах закона относились к каждой политической партии, каждому кандидату, избирателю и прочим участникам избирательной кампании, были нейтральными и беспристрастными в отношении к политическим партиям, избирателю и т.д.);

2) равенство прав и обязанностей всех кандидатов в процессе выборов;

3) недопустимость злоупотребления должностным или служебным положением для приобретения преимущества в избирательной кампании;

4) единство условий предвыборной агитации для всех кандидатов, политических партий (политических блоков);

5) единство условий финансирования избирательных кампаний для всех кандидатов, политических партий (блоков политических блоков).

Одним из основных принципов формирования органов власти посредством выборов является гласность выборов. Сущность указанного принципа состоит в том, что назначение, подготовка и проведение выборов в органы публичной власти и вакантные выборные должности, подсчет голосов, определение результатов голосования, а также выборов (референдума) в целом осуществляется открыто. Принцип гласности выборов закреплен в ст. 2.5 Избирательного кодекса Азербайджанской республики.

Принцип альтернативности выборов как политико-правовой институт исходит из самой сущности выборов. Так, термин «выборы» обуславливает избрание, предпочтение одного из нескольких предлагаемых вариантов. Альтернативность в отношении выборов органов публичной власти и должностных лиц требует наличие двух и более претендентов на один мандат. В противном случае, т.е. когда на один мандат претендует лишь один кандидат, у гражданина не бывает возможности сравнивать, избирать, а выборы превращаются в формальный процесс голосования. Нужно отметить, что возможности альтернативного выбора для избирателей непосредственно зависят от соотношения политических сил в обществе и их политической активности, а также возможностей выбора представленных избирателям.

Законодательное выражение принципа альтернативности выборов выражается таким положением, что если на один мандат претендует только один кандидат, выборы не могут быть проведены и должны быть отсрочены на определенный срок. Так, Избирательный кодекс Азербайджанской республики (ст. ст. 149 и 183) устанавливает, что если по окончании этапа регистрации по одномандатному избирательному округу (во время выборов в Милли Меджлис) или на должность президента (во время выборов президента) не зарегистрирован ни один или зарегистрирован только один кандидат, то выборы по соответствующему избирательному округу откладываются на два месяца с целью регистрации дополнительных кандидатов и проведения очередных избирательных действий. Если до дня выборов по соответствующему одномандатному избирательному округу, а

также во время выборов президента не останется зарегистрированных кандидатов, или останется только один зарегистрированный кандидат, выборы по соответствующему избирательному округу откладываются на три месяца с целью регистрации кандидатов и проведения очередных избирательных действий.

Также если во время выборов по соответствующему муниципалитету не зарегистрировано ни одного кандидата или количество зарегистрированных кандидатов меньше числа членов муниципалитета с целью регистрации дополнительных кандидатов и проведения очередных избирательных действий выборы по соответствующему муниципалитету откладываются Центральной избирательной комиссией на два месяца. Если до дня выборов по соответствующему муниципалитету не останется зарегистрированных кандидатов, или останется только один зарегистрированный кандидат в члены муниципалитета, то с целью регистрации кандидатов и проведения очередных избирательных действий выборы по соответствующему избирательному округу откладываются Центральной избирательной комиссией на два месяца.

Одним из основных принципов формирования органов власти посредством выборов является независимость и беспристрастность избирательных органов. Сущность указанного принципа состоит в том, что с целью обеспечения подготовки и проведения выборов, как правило, организуется система специальных органов – избирательные комиссии. Избирательные комиссии по своему правовому статусу являются независимыми государственными органами, с организационной точки зрения они не включены в состав какой-либо властной структуры и не зависят от них. Во время подготовки и проведения выборов избирательные комиссии осуществляют свою деятельность в независимом виде по отношению ко всем государственным органам и органам местного самоуправления.

На основании ст. 17 Избирательного кодекса Азербайджанской республики выборы организуются и проводятся избирательными комиссиями. В ст. 18 Кодекса закреплено, что избирательные комиссии в соответствии со ст. ст. 3, 83, 101 и 142 Конституции Азербайджанской республики являются постоянно действующими государственными органами. Исключение составляют избирательные комиссии временных избирательных участков, созданных на период конкретных выборов (референдума).

Вся ответственность за подготовку и проведение выборов лежит на избирательных комиссиях, т.е. избирательные комиссии в пределах полномочий, установленных законодательством, обеспечивают подготовку, проведение, установление результатов голосования и итогов выборов, осуществляют защиту избирательных прав граждан, контролируют соблюдение указанных прав.

Действующее избирательное законодательство Азербайджанской республики предусматривает некоторые важные правовые гарантии для независимости и беспристрастности избирательных органов – избирательных комиссий. Во-первых, ст. 17.3 Избирательного кодекса Азербайджанской республики устанавливает, что избирательные комиссии в пределах своих полномочий при подготовке и проведении выборов не зависят от органов



государственной власти, муниципальных образований, политических партий, неправительственных и иных общественных организаций, других юридических и физических лиц; не допускается вмешательство указанных органов и их должностных лиц в деятельность избирательных комиссий. Лица, вмешивающиеся или воздействующие на работу избирательных комиссий, привлекаются к административной или уголовной ответственности.

Во-вторых, в указанном Кодексе предусматривается, что решения и акты принятые избирательными комиссиями в пределах своих полномочий обязательны для государственных органов, муниципальных образований, кандидатов, зарегистрированных кандидатов, политических партий, негосударственных и иных общественных организаций, групп агитации по референдуму, должностных лиц и избирателей. Решения вышестоящих избирательных комиссий обязательны для нижестоящих комиссий.

### ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> Князев С.Д. Принципы российского избирательного права // Правоведение. 1998. № 2. С. 24-29.

<sup>2</sup> Катков Д.Б., Корчиго Е.В. Избирательное право: учебное пособие. М.: Юриспруденция, 2001. С. 10.

<sup>3</sup> Nəsirov E.H. Seçki hüququnun prinsipləri seçkilərin demokratikliyinin vacib şərtidir /Bakı Dövlət Universitetinin 90 illik yubileyinə həsr olunmuş Beynəlxalq elmi konfransın materialları: Humanitar elmlər. B.: «Bakı Universiteti» nəşriyyatı, 2009. P. 201.

<sup>4</sup> См.: Алебастрова И.А. Избирательное право // Конституционное право: словарь / отв. ред. В. В. Маклаков. М., 2001. С. 176; Иванченко А.В. Избирательное право и избирательные системы // Конституционное право: учебник / отв. ред. В.В. Лазарев. М., 1999. С. 342; Постников А.Е. Избирательное право России. М.: ИНФРА-М-НОРМА, 1996. С. 28.

<sup>5</sup> Nəsirov E.H. Seçki hüququnun prinsipləri seçkilərin demokratikliyinin vacib şərtidir /Bakı Dövlət Universitetinin 90 illik yubileyinə həsr olunmuş Beynəlxalq elmi konfransın materialları: Humanitar elmlər. B.: «Bakı Universiteti» nəşriyyatı, 2009. P. 201.

<sup>6</sup> См.: Князев С.Д. Современное российское избирательное право. Понятие, принципы, источники. Владивосток, 1999. С. 22.

<sup>7</sup> См.: Катков Д.Б., Корчиго Е.В. Указ. соч. С. 16.