

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ИНСТИТУТ
МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ (УНИВЕРСИТЕТ) МИД РОССИИ

Кафедра конституционного права



Серия основана в 2012 году

СОВРЕМЕННОЕ ЗАРУБЕЖНОЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО

МОНОГРАФИЯ

Под редакцией А.Г. Орлова, Е.А. Кремянской

Издательство «МГИМО-Университет»
2013

УДК 342
ББК 67.400
С 56

Редакционный совет серии:

А.В. Торкунов (председатель), А.Г. Орлов (зам. председателя),
Ю.И. Лейбо, В.П. Воробьев, И.А. Ракитская,
Е.А. Кремянская, Т.Ф. Тищенко

□

Авторы:

А.Г. Орлов, к.ю.н., проф. – гл. I; *Ю.И. Лейбо*, д.ю.н., проф. – гл. II;
Е.Я. Павлов, д.ю.н., проф. – гл. III; *Н.П. Гуреева*, к.ю.н., доц. – гл. IV;
И.А. Ракитская, к.ю.н., доц. – гл. V; *Е.А. Кремянская*, к.ю.н., доц. – гл. VI;
К.А. Половченко, к.ю.н., доц. – гл. VII; *Т.О. Кузнецова*, к.ю.н., ст. преп. – гл. VIII;
Е.А. Водяницкая, к.ю.н., ст. преп. – гл. IX; *Н.Н. Полякова*, ст. преп. – гл. X;
Е.В. Воробьева, к.ю.н., доц. – гл. XI; *А.Н. Панков*, соиск. каф. конст. права – гл. XII

Современное зарубежное избирательное право : монография /
С 56 под ред. А.Г. Орлова, Е.А. Кремянской. Моск. гос. ин-т междуна-
р. отношений (ун-т) МИД России, каф. конст. права. —
М. : МГИМО-Университет, 2013. — 336 с. — (Серия «Консти-
туционное право зарубежных стран»).

ISBN 978-5-9228-0953-5

В настоящей монографии, подготовленной коллективом авто-
ров — сотрудников кафедры конституционного права МГИМО(У),
рассматриваются особенности избирательного права в зарубежных
странах на современном этапе, анализируются вопросы, связан-
ные с нормативным регулированием избирательного права в ино-
странных государствах, особенностями организации выборов ор-
ганов власти различных уровней, изучается порядок финансиروа-
ния избирательных кампаний, ответственность за избирательные
правонарушения.

Монография будет полезна студентам, аспирантам, преподава-
телям, научным сотрудникам, сотрудникам органов власти, всем
лицам, интересующимся проблемами современного конституци-
онного права.

УДК 342

ББК 67.400

ISBN 978-5-9228-0953-5

© Московский государственный институт
международных отношений (университет)
МИД России, 2013

Глава I

Основные принципы и особенности избирательного права зарубежных стран

§ 1. Значение и функции выборов в зарубежных странах

Выборы принадлежат к одному из наиболее старых институтов человеческого общества. При первобытно-общинном строе уже проводились примитивные выборы в родовые органы власти, и даже был установлен порядок их проведения. В рабовладельческих обществах Греции и Рима выборы представляли собой важнейший элемент государственности. В феодальный период существовали определенные формы сословных выборов, особенно в городах. Но наибольшее значение выборы приобрели в эпоху возникновения и развития капиталистического общественного строя и появления республик как государственной формы правления нового класса – буржуазии, которая, стремясь к достижению политической власти, стала активно использовать государство и установленные им институты для достижения своих политических целей.

Республиканская форма правления вместе с парламентом как высшим представительным учреждением, образованным на основе всеобщего избирательного права, наиболее адекватно отвечала социально-экономическим и политическим отношениям капитализма. Борьба на выборах превратилась в одну из основных форм политической борьбы различных социальных групп и их массовых общественных объединений, в первую очередь, политических партий.

В условиях реализации гражданами зарубежных стран своего права на участие в выборах представительных органов и должностных лиц, в процессе голосования и выявления его конечных результатов оно оказало решающее влияние на становление и развитие многочисленных политических партий и формирование многопартийных систем.

Одной из важнейших особенностей демократического государственного режима за рубежом в настоящее время является участие

граждан в управлении делами государства, осуществлении государственной власти, а также в деятельности органов местного самоуправления. Чаще всего такое участие реализуется через их представителей, которые получают свои мандаты в результате политической борьбы на всеобщих выборах.

Конституционно-правовая доктрина рассматривает *выборы в широком смысле* как процесс формирования государственных органов или наделения властными полномочиями должностных лиц, причем этот процесс осуществляется путем голосования избирателей и включает в себя различные стадии избирательной кампании, начиная от назначения выборов и заканчивая конечным результатом, включая возможное обжалование в установленном законом порядке. При этом в демократических странах выборы предусматривают возможность избирателя отдать свой голос за одного из нескольких зарегистрированных в законном порядке кандидатов или за один из списков таких кандидатов. В противном случае при отсутствии альтернативных кандидатур выборы теряют свой изначальный смысл и превращаются в механизм назначения на государственные должности.

На основе выборов образуются представительные учреждения (одно- или двухпалатные парламенты, региональные представительные органы, органы местного самоуправления), избираются президенты как главы государств, главы региональных органов, органов местного самоуправления, иногда главы правительств, судебные органы.

Основные функции современных выборов проявляются в нескольких направлениях. Прежде всего, это легитимизация политической власти, осуществление суверенного права народа на выбор самостоятельного пути государственного развития. С помощью выборов представители народа получают мандат на осуществление представительной демократии и суверенных прав народа, его высшей воли.

Следует отметить, что народ не передает избранным представителям свой суверенитет, а лишь передает право на его реализацию в рамках, установленных действующим законодательством, в результате чего публичная власть получает легитимный характер. Это означает, что в результате выборов представители народа получают полномочия действовать в течение определенного периода времени от имени народа, а по истечении этого периода реализу-

ется новая передача полномочий, но не передача суверенитета или абсолютной власти народа.

Кроме *функции легитимизации* политической власти, выборы в современных зарубежных странах отражают степень политической свободы в обществе, возможность выявления различных политических интересов и взглядов, в том числе и на перспективы дальнейшего государственного развития, носителями которых являются политические партии и стоящие за ними различные социальные и политические группы, что по конечным результатам выборов может дать различную оценку степени их влияния на общественную и государственную жизнь той или иной страны и показать возможные тенденции дальнейшего политического развития.

Выборы в той или иной степени могут осуществлять *селекционную функцию*, которая включает в себя механизмы альтернативного отбора и замены одних политических деятелей другими, определять наиболее привлекательные политические программы и установки. Селекция может качественно изменить как состав выборного органа, так и соотношение политических сил в стране в целом, что, в свою очередь, может привести к существенной корреляции внутривыборного или внешневыборного курса данного государства.

Практика зарубежных стран, особенно последнего периода, наглядно доказывает, что конечные результаты выборов могут серьезно обострить внутреннюю обстановку и вызвать серьезный системный кризис государственно-правовых институтов, особенно если выборы характеризовались серьезным нарушением действующего законодательства, откровенным давлением на участников избирательного процесса.

§ 2. Разновидности выборов в зарубежных странах

Практика избирательных кампаний выработала несколько видов выборов. В частности, в зависимости от того, формируются представительные органы или избираются должностные лица непосредственно избирателями или путем дополнительных стадий, выборы делятся на прямые или косвенные.

Прямые выборы – наиболее демократичные и поэтому наиболее распространены в зарубежных странах. *Косвенные выборы* менее демократичны, поскольку воля рядовых избирателей может

быть искажена и прямо не выражена. *Косвенными выборами* могут избираться главы государств – президенты (США, ФРГ, Италии и других), парламенты или их верхние палаты (Китай, Франция), судьи Верховного суда и т.д.

В зависимости от того, переизбирается целиком представительный орган или происходит его частичное обновление, выборы могут быть *всеобщие* и *частичные* (треть состава сената США, половина состава палаты советников Японии и т.д.) *Частичные* выборы могут принимать форму дополнительных выборов, когда они проводятся для замещения депутатских мандатов, ставших вакантными до окончания срока полномочий выборного органа.

Выборы могут делиться на общенациональные, проводимые на территории всего государства, и местные, проводимые в масштабах региональных единиц (штатов, провинций, земель, департаментов, регионов, общин и т.д.) К этой категории относится и система выборов органов местного самоуправления.

В связи с созданием Европейского Союза всеобщие выборы стали разделять на *национальные*, проводимые в масштабах отдельных стран, и *международные*, проводимые сразу в группе стран. Например, Европарламент избирается каждые пять лет сразу во всех странах, входящих в Европейский Союз, причем каждая страна избирает установленное для нее определенное количество депутатов на основе норм национального законодательства.

Выборы могут быть *очередные* и *внеочередные*. *Очередные выборы* проводятся в сроки, установленные конституцией или специальным законодательством, или в связи с окончанием срока полномочий выборного органа либо должностного лица (например, президент США по конституции 1787 года избирается в первый вторник после первого понедельника ноября месяца високосного года сроком на четыре года).

Внеочередные выборы могут проводиться в случае досрочного роспуска парламента или его отдельных палат, отставки, смерти или невозможности выполнения своих полномочий президентом страны, должностными лицами регионального или местного уровня. В случае проведения таких выборов, конституция данной страны может указывать порядок и сроки их проведения.

Известен и такой вид выборов, как *повторные*. Они имеют место тогда, когда предыдущие выборы были объявлены несостоявшимися в силу отсутствия установленного законом числа избира-

телей на избирательных участках или возникших чрезвычайных обстоятельств, или недействительными, если результаты голосования были аннулированы судебными или специально установленными государственными органами по причинам допущенных серьезных нарушений.

Кроме того, выборы могут проводиться в один, два или неограниченное число туров голосования. Так происходит, когда первый или последующие туры голосования не смогли выявить победителей и дать возможность распределить мандаты или объявить победителем кандидата на государственную должность. Порядок и количество туров голосования устанавливаются специальным избирательным законодательством.

В конституционном праве зарубежных стран принято различать *категории избирательного права* и *избирательной системы*.

Зарубежное избирательное право — это институт конституционного права, который состоит из правовых норм, установленных правил и санкционированных государством обычаев, регулирующих порядок предоставления гражданам права участия в выборах, а также способ образования выборных государственных органов и избрания должностных лиц.

Избирательное право включает в себя категории *активного* и *пассивного* избирательного права. Активное избирательное право представляет собой установленное и охраняемое законом право гражданина участвовать в выборах представительных органов и должностных лиц в качестве избирателя, т.е. выступать как равноправный участник общественных отношений, возникающих при проведении избирательных кампаний, начиная с права быть зарегистрированным в качестве избирателя на конкретном избирательном участке, голосовать или не участвовать в голосовании в установленный день, заканчивая правом осуществлять агитационную деятельность в пользу или против конкретных кандидатов или партий, осуществлять контроль за ходом проведения голосования, подсчета голосов и определения победителей, подачи исков на результаты голосования и т.д.

Активное избирательное право шире категории пассивного избирательного права. Пассивное избирательное право — это установленное законом субъективное право гражданина выступать на выборах в качестве кандидата в представительные органы или на выборную должность, т.е. право быть избранным. *Пассивное изби-*

рательное право включает в себя возможность гражданина быть зарегистрированным в качестве кандидата, участвовать в избирательной кампании, в распределении мандатов, обжаловать результаты голосования и распределения мандатов и пользоваться всеми правами кандидата, устанавливаемыми избирательным законодательством, в том числе на государственное финансирование и свободу от произвольного ареста.

Предоставление активного и пассивного избирательного права обычно обусловлено целым рядом требований, устанавливаемых конституцией и специальным избирательным законодательством, в частности, это необходимость принадлежности к гражданству данной страны, определенный возрастной ценз (в пассивном избирательном праве он значительно выше) и другие условия.

Статьями ряда зарубежных конституций вводятся требования несовместимости постов, когда гражданин, избранный в состав представительного органа или на определенную должность лишен права по закону одновременно занимать любые должности в государственном аппарате, административных и судебных органах и т.д. Если же он назначается на такую должность, его депутатский мандат должен быть прекращен. Если же гражданин занимает должность на государственной службе и намеревается выставить свою кандидатуру на выборах в представительный орган, он обязан в установленный законом срок до дня голосования выйти в отставку или приостановить осуществление своих полномочий на период избирательной кампании.

§ 3. Источники и основные принципы зарубежного избирательного права

Основным источником избирательного права, закрепляющим его основные принципы, является конституция данного государства. Она определяет круг лиц (субъектов) избирательного права, основные начала, на которых оно строится, условия предоставления и лишения избирательного права.

Объем регулируемых конституциями зарубежных стран норм значительно различается. Одни конституции ограничиваются отдельными разрозненными статьями, другие вводят специальные главы или разделы о выборах. Но, как правило, более детальное регулирование вопросов избирательного права конституции передают в сферу действия специальных законов о выборах, избира-

тельных законов или избирательных кодексов, принимаемых законодательными органами власти и нацеленных на сравнительно длительный период действия. К числу других источников избирательного права можно отнести регламенты палат законодательного органа, обычное, специальное и чрезвычайное законодательство о выборах.

Традиционно законодательство о выборах в зарубежных странах довольно обширно и детально. *Предметом его регулирования* является не только сам порядок голосования, но и связанная с избирательной кампанией деятельность политических партий и кандидатов, финансирование предвыборных расходов, способы борьбы с коррупцией на выборах и формы ответственности за правонарушения, связанные с выборами, регулирование деятельности специально формируемых государственных органов и назначаемых должностных лиц, ведающих проведением выборов и т.д. В отдельных странах ряд вопросов избирательного права регулируется обычаем и сложившейся политической практикой.

Зарубежное избирательное законодательство традиционно закрепляет ряд основных *принципов*, на которых оно должно быть основано. За большой исторический срок проведения выборов в различных зарубежных странах принципы избирательного права претерпели значительные изменения и на современном этапе носят практически универсальный характер. Это принципы всеобщности, равенства, прямого и тайного голосования.

Конституции зарубежных стран закрепляют *принцип всеобщего избирательного права*. Этот принцип считается основополагающим, но фактически он предусматривает участие в выборах только так называемого «избирательного корпуса», т.е. совокупности граждан, обладающих по закону правом голоса.

«*Избирательный корпус*» и общее число граждан, достигших избирательного возраста, но в силу тех или иных причин лишенных права участия в голосовании в различных зарубежных странах отличается. Иными словами, гражданская правоспособность автоматически не влечет за собой право на участие в голосовании, поскольку потенциальный избиратель должен отвечать еще целому ряду условий или цензов. Отстранение от участия в голосовании целых категорий граждан соответствующего государства по различным основаниям (цензы оседлости, возраста, грамотности и т.д.), в соответствии с доктриной зарубежного избирательного

права, не лишает его принципа всеобщности, хотя эта всеобщность может принимать довольно относительный характер.

Одним из важнейших принципов зарубежного избирательного права является *принцип равенства*, прямо закрепляемый текстами конституций. Это означает, что все граждане, удовлетворяющие требованиям избирательных законов и не отстраненные от участия в голосовании по формальным основаниям, имеют равные права и равные обязанности как избиратели, т.е. принимают участие в выборах на равных друг с другом основаниях.

Принцип равного избирательного права предусматривает возможность избирателя иметь один голос, и, соответственно, голос одного избирателя формально равен голосу любого другого избирателя. При этом считается, что ни социально-экономические и политические факторы, ни национальные, религиозные и личные качества и другие условия не должны влиять на положение гражданина как избирателя или участника референдума.

Равное избирательное право включает в себя и требование равенства избирательных округов, в которых проводятся выборы, с тем, чтобы каждый депутат избирался равным числом избирателей, т.е. чтобы избирательная квота или «цена» одного мандата в голосах избирателей была примерно одинаковой.

Существовавший на первоначальных этапах конституционного развития зарубежных стран т.н. *плюральный вотум*, т.е. предоставление одному избирателю сразу нескольких голосов в зависимости от его имущественного положения, объема частной собственности или размера уплачиваемого налога, в современных условиях является анахронизмом и практически не применяется, поскольку такое голосование подчеркивает социальное неравенство избирателей и носит откровенно дискриминационный характер.

Ликвидация *плюрального вотума* способствовала дальнейшей демократизации зарубежного избирательного права. Вместе с тем, декларируемое зарубежными конституциями равное избирательное право может нарушаться при разделении страны на избирательные округа, когда в одних округах численность населения, а, следовательно, и избирателей, отличается, иногда довольно значительно, от численности избирателей в других избирательных округах.

В связи с этим избирательным законодательством ряда зарубежных стран предусмотрены *специальные заградительные нормы*,

запрещающие установление большой разницы в численности округов при их демаркации, т.е. правовое запрещение системы избирательной географии или избирательной геометрии.

Из других наиболее распространенных принципов избирательного права следует отметить *прямые* и *косвенные выборы* и *принцип тайного голосования*. *Прямые выборы* предусматривают, что между избирателем и кандидатом на выборную должность нет промежуточных инстанций, опосредствующих волеизъявление избирателя. *Косвенные выборы* предусматривают, что воля избирателей опосредуется через специальных лиц – выборщиков или специальный орган – избирательную коллегию либо парламент.

Архаизм действующей системы косвенных президентских выборов в США стал особенно очевидным в эпоху научно-технической революции. Кандидаты на должность главы исполнительной власти вынуждены вести не одну общенациональную избирательную кампанию, как, например, во Франции, а пятьдесят одну – по отдельности в каждом штате и округе Колумбия, поскольку результаты президентских выборов определяются большинством выборщиков, избираемых в каждом штате. И хотя тотальное использование средств массовой информации создают одну общенациональную политическую аудиторию, президентские выборы в США проходят по наиболее старой консервативно-архаичной системе, зачастую не отражая волю большинства американских избирателей.

Результатом действия такой избирательной системы может быть ситуация, когда численное большинство рядовых избирателей голосуют за одного кандидата, а президентом становится другой, получивший большинство голосов выборщиков.

Принцип *тайного голосования* применяется в настоящее время практически повсеместно, поскольку отвечает требованиям демократических процедур и не позволяет непосредственно воздействовать на волеизъявление избирателей, а, следовательно, и на конечные результаты голосования и определение победителей.

Избирательное право зарубежных стран характеризуется таким явлением, как *абсентеизм*. Это означает, что часть избирателей, удовлетворяющая всем установленным цензам и официально допущенная к участию в голосовании, тем не менее, не является на избирательные участки и не участвует в голосовании. Основная причина неявки избирателей на выборы – безразличие и разочарование в возможных результатах выборов. Официальная доктрина

обвиняет абсентеистов в непонимании «ценности демократических выборов». Действительно, многие рядовые избиратели не понимают вопросов предвыборной борьбы, конкретных политических программ и обещаний кандидатов на выборные должности, нечетко представляют свои права и обязанности на выборах и т.д.

С другой стороны, чтобы поднять активность и явку избирателей на выборах, некоторые страны в законодательном порядке вводят принцип обязательного вотума, когда участие избирателей в голосовании квалифицируется в качестве «общественного долга», который включает в себя не только право, но и обязанность граждан голосовать. Обязательное голосование с различными вариациями применяется в Австралии, Австрии, Бельгии, Нидерландах, Италии, латиноамериканских странах и др. За отказ избирателя без уважительной причины принять участие в голосовании налагаются определенные санкции, чаще всего в виде денежных штрафов. Обязательность голосования на практике действительно поднимает активность избирателей и помогает более достоверно определять расстановку политических сил в стране.

§ 4. Избирательные системы в зарубежных странах

Что касается *понятия избирательной системы*, то сюда включается метод установления результатов голосования, подсчета поданных и признанных действительными голосов и определения победителей избирательных кампаний.

Избирательная система в современных зарубежных государствах представляет собой сложный комплекс технико-организационных, материально-финансовых и политико-юридических приемов и механизмов, обеспечивающих установление результатов голосования, определение победителей, подготовку и составление большого объема статистических данных, утверждение местных, региональных и общенациональных итогов голосования и представление заключительного отчета по проведению выборов в центральные органы, осуществляющие общую организацию и контроль за проведением голосования.

На современном этапе государственно-правового и политического развития зарубежных стран никакая другая сфера законодательства не претерпевает таких радикальных изменений и совершенствования, как избирательное законодательство. Фактически можно констатировать, что в развитии зарубежного законодатель-

ства о выборах наступил новый, совершенно особенный этап, который характеризуется такими чертами, которые не были свойственны для всего предыдущего периода развития одного из старейших институтов конституционного права — института выборов.

Разумеется, многие особенности избирательного права современных зарубежных государств определяются факторами внутреннего характера, в том числе расстановкой политических сил и остротой партийных противоречий, влиянием системной оппозиции, степенью демократизации государственного режима и др.

В целом ряде стран в последние годы политическая борьба была сфокусирована на результатах подсчета голосов по выборам главы государства — президента и законодательных органов, что в конечном итоге обернулось отменой сфальсифицированных итогов выборов и даже осуществлением, особенно в постсоветских государствах, т.н. «цветных революций» и сменой существующих режимов. Это наглядно доказывает значительно возросшую роль избирательного законодательства и те серьезные политические последствия, которые могут быть вызваны его нарушением.

Современное избирательное законодательство зарубежных стран постоянно совершенствуется и модернизируется. Одна из основных его особенностей — усложнение норм избирательного права, более широкий диапазон их применения, более четкая и систематизированная система их государственной защиты и ужесточение санкций за их нарушение или неисполнение. Нормами избирательного права увеличивается количество субъектов избирательного процесса, отменяются некоторые традиционно существовавшие цензы активного и пассивного избирательного права или происходит их существенная либерализация.

В первую очередь это касается гендерного равенства, активного вовлечения женского населения в избирательный процесс, результатом чего явилось появление женщин на политической арене в качестве глав государств — президентов, глав правительств, занятие ими важнейших постов в кабинете министров, вплоть до министров обороны, увеличение числа женщин — парламентариев и т.д.

Законодательством ряда стран, в том числе и мусульманских, предусматриваются обязательные квоты, установленные для представительства женщин в парламентах и для включения в избирательные списки кандидатов политических партий. Так, например, в соответствии с нормами Закона о выборах 2005 года, не менее

25% членов Палаты представителей Ирака должны быть женщинами. Согласно этому же закону, по крайней мере, одна женщина должна быть среди первых трех номинантов списка кандидатов политических групп, и, по крайней мере, две женщины должны быть среди первых шести номинаций каждого списка.

К разряду факторов либерализации избирательного законодательства можно отнести и снижение требований к цензу оседлости, предоставление права голоса неграмотным лицам, не имеющим постоянного места жительства, иностранцам (на выборах в местные органы власти), военнослужащим и другим категориям граждан, которые раньше были лишены права голоса. Такие меры позволили существенным образом расширить избирательный корпус и привлечь к политической жизни значительно более широкие слои населения.

Следует отметить, что в тексты новейших зарубежных конституций чаще стали включаться статьи, регулирующие избирательную систему и избирательный процесс. Также конституционные положения стали дополняться достаточно объемным и конкретным избирательным законодательством. Такое законодательство даже стало регулировать этические нормы избирательного процесса, правила политической борьбы, вопросы безопасности кандидатов на выборные должности и избирателей на предвыборных мероприятиях и в пунктах голосования, что способствовало вовлечению в избирательные кампании даже ранее пассивных граждан.

§ 5. Особенности проведения избирательных кампаний в зарубежных странах

Еще одной существенной особенностью избирательного законодательства становится четкое информационное обеспечение избирательных кампаний и особенно конечных результатов голосования и выявления победителей, стремление обеспечить принцип равенства при использовании агитационных материалов в средствах массовой информации, запрещение недозволенных приемов в агитационной и пропагандистской деятельности. Так, например, избирательным законодательством Испании прямо предусматривается, что для предвыборной пропагандистской кампании принадлежащие государству средства массовой информации обязаны бесплатно предоставлять эфирное время и место в печатных изданиях, причем таким правом пользуются политиче-

ские партии и группы, представленные в Генеральных кортесах (парламенте) пропорционально количеству депутатских мест, полученных ими на последних всеобщих выборах.

Довольно четко урегулирован этот вопрос и в законодательстве Канады, где в целях контроля за распределением эфирного времени даже создан специальный орган во главе с Арбитром, который назначается на эту должность председателем Центральной избирательной комиссии после согласования со всеми зарегистрированными политическими партиями. В случае, если не удастся добиться консенсуса, решение принимает председатель Центральной избирательной комиссии единолично. Срок полномочий данного Арбитра истекает через шесть месяцев после проведения всеобщих выборов.

Эфирное время, предоставляемое зарегистрированным политическим партиям, должно быть прямо пропорционально количеству мест, которое партия получила в Палате общин канадского парламента на последних всеобщих выборах, или пропорционально числу поданных за партию голосов избирателей, если она не получила представительства в парламенте. При этом политические партии, зарегистрированные впервые и не участвовавшие в последних парламентских выборах, могут на основании законодательства о радиовещании купить в целом тридцать девять минут эфирного времени. Помимо эфирного времени, которое партии могут получить за плату, канадским Законом о выборах предусмотрено и обязательное предоставление бесплатного эфирного времени всем участникам избирательного процесса.

Законодательство такой демократической страны, как Мексика, устанавливает, что из общего времени, принадлежащего государству в радиовещании и на каналах телевидения, каждая политическая партия получает ежемесячно по пятнадцать минут эфирного времени в каждом из этих средств массовой информации. При этом обязательным условием является то, что политические партии должны использовать не менее половины всего эфирного времени в период избирательной кампании на разъяснение своей предвыборной платформы.

Интересно отметить, что Избирательный кодекс Мексики устанавливает норму, в соответствии с которой в период избирательной кампании по выборам президента Мексиканских Соединенных Штатов общее время передач для всех политических партий

составляет до двухсот пятидесяти часов по радио и двухсот часов на телевидении, а в период избирательной кампании по выборам в Национальный конгресс время передач по радио и телевидению для политических партий, по сравнению с указанной выше нормой, сокращается вдвое.

В дополнение к выделяемому государством эфирному времени политическим партиям дополнительно предоставлено право реализовывать до десяти тысяч рекламных вставок на радио и четырехста на телевидении продолжительностью до двадцати секунд, которые должны быть распределены равномерно по месяцам избирательной кампании. При этом законодательством установлено, что общие затраты на рекламные вставки не могут превышать двадцати процентов от общего государственного финансирования политических партий на избирательную кампанию в год президентских выборов и двенадцати процентов, когда происходят выборы депутатов Национального конгресса. Рекламные вставки, которые не были использованы в установленный месяц, не могут быть использованы в последующем. Распределение эфирного времени, в том числе и времени рекламы, осуществляется в зависимости от представительства партий в Национальном конгрессе.

Необходимо отметить, что при ведении агитации по радио и телевидению политические партии, коалиции и кандидаты должны избегать любого проявления обиды, клеветы или очернительства, которые могут дискредитировать кандидатов, политические партии, государственные институты и третьи лица. Любое нарушение положений Избирательного кодекса Мексики по вопросам предвыборной агитации влечет применение довольно серьезных мер ответственности.

Современное зарубежное избирательное право характеризуется внедрением развитой системы избирательных технологий, в которую вовлечены сотни тысяч человек: активисты и члены избирательных комиссий, руководящие партийные органы, чиновники государственного аппарата, кандидаты на выборные должности, действующие депутаты, правоохранительные органы, вся судебная система и специальные суды по избирательным делам, массовые общественные организации, иностранные наблюдатели и т.п.

Все эти субъекты избирательного процесса создают целую индустрию выборов, которая базируется на экономической, финан-

совой, идеологической и других основах с привлечением серьезных финансовых и других средств.

Вполне естественно, что одним из основных показателей значимости выборов в зарубежных странах является то, что в абсолютном большинстве стран проведение любой избирательной кампании превращается в серьезное внутривнутриполитическое событие, причем иногда с непредсказуемым результатом. Избирательные кампании, как и любые массовые общественные мероприятия, имеют наряду с положительными и отрицательные черты, и среди наиболее серьезных негативных явлений избирательного процесса – растущий объем коррупции на выборах.

Многие зарубежные государства, столкнувшись на практике с таким явлением, пытаются противопоставить ему различные меры антикоррупционного характера, в том числе и ужесточение санкций за подобного рода правонарушения.

К категории коррупционных правонарушений законодательство относит, в первую очередь, взяточничество. Лицо объявляется виновным во взяточничестве, если оно прямо или косвенно, само или через других лиц, передает деньги, оказывает услуги или получение должности избирателю или иному лицу, действующему в интересах избирателя, с тем, чтобы последний проголосовал определенным образом или воздержался от голосования. Коррупция означает не только фактическую передачу денег, но также передачу их в качестве займа, согласие передать или обещание передать денежную сумму займа, а также передачу денег какому-либо лицу с тем, чтобы оно использовало их по своему желанию для подкупа избирателей. Наряду с кандидатами и их представителями ответственность наступает и у избирателей, которые были уличены в получении денежных средств до, во время или после окончания голосования.

В законодательстве ряда стран появились нормы ответственности за новые составы правонарушений, в частности, за т.н. «угодничество», которое включает в себя организацию за счет кандидата обедов и развлекательных мероприятий для избирателей с целью получить их голоса на выборах. Кроме того, законодательные нормы расширили понятие «давление на избирателей», включив сюда не только применение или угрозу применения силы в отношении избирателя, но и другие формы воздействия. Нарушением избирательного законодательства признается и организация пере-

возки избирателей к месту голосования и обратно. Так, согласно Закону «Об осуществлении политических прав», действующего в настоящее время в Египте, наказанию в виде тюремного заключения или штрафа в размере 500 египетских фунтов будет подвергнут тот, кто «предоставляет, предлагает или способствует получению выгод какому-либо лицу для него лично или для третьих лиц, чтобы принудить кого-либо проголосовать определенным образом или воспрепятствовать ему проголосовать определенным образом, а также тот, кто получает или требует выгод любого рода для себя или для третьих лиц».

Серьезные нормы по борьбе с коррупцией на выборах приняты в абсолютном большинстве современных государств, причем коррупционные правонарушения на выборах постепенно переходят в разряд правонарушений значительно большей тяжести, чем раньше. Например, в соответствии с законодательством Канады, лица, осужденные по статье «*коррупция*», в течение семи лет после отбытия наказания не могут быть выдвинуты на выборные должности в государственных структурах.

По избирательному законодательству Аргентины (одному из наиболее жестких в этом отношении), тюремное заключение от одного до трех лет назначается лицам, которые, применяя насилие или угрозы, принуждают к участию в избирательной кампании; принуждают избирателя голосовать определенным образом; ограничивают чью-либо свободу с тем, чтобы воспрепятствовать участию в избирательной кампании, и лицам, совершившим другие аналогичные преступления. При этом для тех, кто совершает какие-либо деяния, наказуемые в соответствии с нормами избирательного законодательства, предусмотрено назначение в качестве дополнительного наказания лишение политических прав на срок от одного года до десяти лет.

Такие детальные санкции в отношении лиц, совершивших правонарушения на выборах, в последнее время также стали отличительной чертой зарубежного избирательного права.

Еще одной *важной особенностью* современного развития избирательного права зарубежных стран стало серьезное увеличение роли государственных органов, осуществляющих избирательные кампании.

Законодательство стало более четко определять их место в общей системе государственного механизма, устанавливать порядок

их формирования, структуру, объем полномочий и ответственность. Конституции латиноамериканских стран даже относят органы, осуществляющие полномочия по проведению выборов, к отдельной независимой отрасли власти, наряду с законодательной, исполнительной и судебной.

Такая электоральная власть (*poder electoral*), например, по конституции Венесуэлы 1999 года, руководствуется принципами структурной независимости, функциональной и бюджетной автономии, департизации избирательных органов, беспристрастности гражданского участия, децентрализации электоральной администрации, прозрачности и быстроты акта голосования и подсчета голосов.

Электоральная отрасль власти обладает такими важнейшими полномочиями, как объявление выборов полностью или частично недействительными, регистрация политических организаций для участия в выборах, контроль фондов этих организаций, проверка источников их финансирования и т.п.

В дополнение к органам электоральной власти формируется избирательная юстиция, куда входят Верховный суд по избирательным делам или одна из его палат, а также целая система нижестоящих судов со специальной юрисдикцией по проблемам избирательного права и избирательных систем.

Такая усложненная система контроля избирательных кампаний преследует цель обеспечить демократизм выборов, пресечение избирательных правонарушений и обеспечение в полном объеме конституционных прав граждан.

Результатом введения в тексты конституций ряда зарубежных стран четвертой (электоральной) ветви власти в качестве самостоятельной и независимой от прямого воздействия исполнительных органов власти явилось проведение ярко выраженных демократических избирательных кампаний по выборам президентов и высших законодательных органов с участием кандидатов от оппозиций, резким сокращением административного ресурса, честным подсчетом голосов и реальным определением победителей. Наглядный пример новых условий проведения выборов – президентская избирательная кампания в Венесуэле, завершившаяся в октябре 2012 года победой президента Уго Чавеса, находившегося до этого у власти в течение четырнадцати лет. Чавес победил лидера объединенной оппозиции, которая включала около тридцати по-

литических партий, с разницей всего в 10% голосов. Нынешняя избирательная кампания была самой непредсказуемой за последние десятилетия, поскольку расклад политических сил не был ясен до самого окончания выборов. И оппозиция, и международная общественность признали выборы в Венесуэле справедливыми и честными, а победу Чавеса бесспорной. В 2013 году после смерти Уго Чавеса в Венесуэле были проведены внеочередные президентские выборы, на которых победил представитель правящей партии Николас Мадуро большинством всего около 2% голосов избирателей. Демократические выборы были проведены и в Грузии, в результате чего правительственная власть в этой стране перешла к парламентской оппозиции.

Широким применением демократических избирательных процедур и активным участием населения в политической жизни арабских стран ознаменовался период последнего времени после крушения в этом регионе ряда авторитарных режимов.

Общемировая тенденция наглядно подтверждает, что институт выборов в большинстве стран превращается в основной инструмент выражения воли населения и мирного перехода к демократическому пути государственного развития.

Проведение честных демократических выборов дает возможность легальной мирной смены правящих элит, выводит на политическую арену новых лидеров, вовлекает в политический процесс значительные социальные группы населения и способствует серьезной активизации различных оппозиционных сил. Все эти новые явления доказывают значимость проведения избирательных кампаний в различных зарубежных странах, а также растущую ценность выявления волеизъявления широких слоев населения, включенных в избирательный корпус.

Глава II

Избирательное право Швейцарской Конфедерации

Федеральное собрание Швейцарской Конфедерации, согласно Конституции (ст. 148), осуществляет верховную власть. Оно состоит из двух палат: Национального совета и Совета кантонов; обе палаты равны между собой.

В бикамеральной парламентской структуре Национальный совет является органом общенародного представительства; его члены, в отличие от Совета кантонов, представляют весь народ Швейцарии. Ныне действующая 49-ая легислатура была конституирована согласно Федеральному закону о политических правах от 17 декабря 1976 года. Полное обновление Национального совета произошло в ходе общенациональных выборов 23 октября 2011 г.

§ 1. Источники избирательного права

Законодательная основа организации выборов четко прописана в *Федеральном законе «О политических правах» от 17 декабря 1976 года* (Конституция 1999 г. содержит лишь отдельные положения, касающиеся избирательного права), *Постановлении Федерального собрания от 24 мая 1976 г.* Относительно участия в выборах в Национальный совет проживающих за границей швейцарских граждан действуют нормы *Федерального закона «О политических правах проживающих за границей швейцарских граждан» от 19 декабря 1975 г.* и *Постановление от 16 октября 1991 г.*, а также *циркулярное письмо Федерального департамента по иностранным делам от 16 октября 1991 г.* и *последующее письмо от 14 июня 2002 г.*, адресованные государственным канцеляриям всех 26 кантонов и швейцарским дипломатическим представительствам за границей о необходимости соблюдения политических прав швейцарских граждан, проживающих за границей.

Для распределения мест по кантонам существенное значение имеет *Постановление Федерального собрания от 3 июля 2002 г. «О распределении мест между кантонами при общем обновлении*

состава Национального совета», а для участвующих в выборах политических партий – Постановление Федерального собрания «О регистрации партий» от 13 декабря 2002 г.

Наконец, порядок рассмотрения жалоб на нарушения в ходе проведения выборов регламентирован *законом «О Федеральном суде» от 17 июня 2005 г.* Статья 149 п.1 Федеральной конституции устанавливает, что Национальный совет состоит из 200 депутатов. Твердо установленное число депутатов Национального совета впервые было закреплено в *Конституции 1999 г.* Первоначально в Конституции 1874 г., как и в предшествующей Конституции 1848 г., один депутат представлял 20 000 швейцарских граждан, имеющих право голоса, в 1931 году эта цифра была увеличена до 22 000, а в 1950 г. – до 24 000 граждан. Быстрый рост населения страны приводил к постоянному увеличению численности палаты и изменению законодательства о распределении мест между кантонами и партиями. В 1972 г. в действующую тогда Конституцию была включена новая редакция ст. 72, устанавливающая полную численность Национального совета, – 200 депутатов. Это положение было сохранено и в новой Конституции.

Согласно п.4 ст. 149 Конституции и ст. 16 Закона *«О политических правах» от 17 декабря 1978 г.*, места в палате распределяются по кантонам в зависимости от числа жителей. Каждый кантон имеет, как минимум, одно место. На основе ст.ст. 16 и 17 Закона и *Постановления Бундесрата от 3 июля 2002 г. «О распределении мест при общем обновлении состава Национального совета»* места между кантонами распределяются следующим образом:

- | | |
|-------------------------------|--------------------------------------|
| 1. Цюрих – 34 места. | 14. Шаффхаузен – 2 места. |
| 2. Берн – 24 места. | 15. Аппенцель-Ауссерроден – 1 место. |
| 3. Люцерн – 10 мест. | 16. Аппенцель-Иннерроден – 1 место. |
| 4. Ури – 1 место. | 17. Санкт-Галлен – 12 мест. |
| 5. Швиц – 4 места. | 18. Граубюнден – 5 мест. |
| 6. Обвальден – 1 место. | 19. Ааргау – 15 мест. |
| 7. Нидвальден – 1 место. | 20. Тургау – 6 мест. |
| 8. Гларус – 1 место. | 21. Тесин – 8 мест. |
| 9. Цуг – 3 места. | 22. Ваадт – 18 мест. |
| 10. Фрейбург – 7 мест. | 23. Валлис – 7 мест. |
| 11. Золотурн – 7 мест. | 24. Нойенбург – 5 мест. |
| 12. Базель-город – 5 мест. | 25. Женева – 11 мест. |
| 13. Базель-сельский – 7 мест. | 26. Юра – 2 места. |

Для установления количества жителей в кантонах учитываются результаты регулярно проводимой переписи населения. Распределение мест по кантонам осуществляется Постановлением Федерального совета после каждой переписи населения.

§ 2. Активное и пассивное избирательное право

Согласно п. 1 ст. 136 Конституции, *избирательным правом* обладают все швейцарские граждане, достигшие 18 лет и не являющиеся недееспособными из-за душевных заболеваний. Избирательное право осуществляется по месту жительства. Конфедерация и кантоны могут предусматривать исключения (ст. 39 п.2 Конституции).

Пассивным избирательным правом обладают дееспособные швейцарские граждане, достигшие 18 лет. Таким правом не обладают те, кто недееспособен вследствие душевной болезни или душевного расстройства, либо те, кто объявлен судьей недееспособным, согласно ст. 51 Швейцарского уголовного кодекса. Существующая доктрина и практика не требуют проживания в Швейцарии для реализации *пассивного избирательного права*. Швейцарский гражданин, проживающий за границей, может баллотироваться на выборах в Национальный совет, даже если он не внесен в регистр избирателей той или иной общины. В отличие от прежних конституций, например, Конституции 1848 г., наличие пассивного избирательного права не зависит от времени приобретения швейцарского гражданства. Федеральное избирательное право не устанавливает никакой верхней возрастной границы, равно как и никаких ограничений, связанных с должностным положением.

От *пассивного избирательного права* следует отличать *несоединимость*. Если отсутствует *пассивное избирательное право*, выборы являются недействительными. В случае *несоединимости* выборы все равно действительны, однако избранный может исполнять свой мандат только тогда, когда он устранил *несоединимость* (ст. 18 Закона о политических правах).

Несоединимость регулируется статьями 14 и 15 закона «О парламенте» от 13 декабря 2002 года. Ни к Национальному совету, ни к Совету кантонов не могут принадлежать лица, избранные или назначенные Федеральным собранием, и, кроме того, избранные им судьи федеральных судов, персонал централизованных и децентрализованных органов федерального управления, парламентских

учреждений и судебных органов, поскольку законодательные установления не предусматривают иное; руководство армии, а также члены руководящих органов организаций публичного и частного права, которые не принадлежат к федеральному управлению, но которым доверены задачи управления, поскольку Конфедерации в этой сфере общественной жизни принадлежит господствующее место. Бюро Национального совета еще до проведения очередных выборов публикует список подобных организаций и лиц.

Указанные в законе лица должны до начала работы парламента решить, какую службу они выбирают. *Несоединимость* мандата депутата Национального совета и члена Совета кантонов или члена Федерального суда требует немедленного решения соответствующего лица; остальные случаи несоединимости, согласно закону, позволяют соответствующему лицу по истечении шести месяцев быть исключенным из состава палаты, если оно не приняло решение прекратить исполнение других функций.

Кандидат должен быть своевременно предупрежден о том, что, в случае избрания, он должен будет сделать выбор в пользу кандидатского мандата. В избирательном протоколе должно быть указано, что тот или иной избранный кандидат предупрежден, что, в случае несоединимости мандата, он должен своевременно сделать выбор между федеральной службой и мандатом депутата Национального совета.

Федеральные служащие в течение шести месяцев после избрания в Национальный совет должны объявить, какую из двух несоединимых должностей они выбирают, — в противном случае они исключаются из состава Национального совета. Это не относится к членам Совета кантонов, Федерального совета, судьям Федерального суда и руководству армией, которые не получают мандата члена Национального совета, если не отказались сразу после выборов от другой службы (п.1 ст. 144 Конституции).

Ранее существовавшая несоединимость духовной службы с мандатом члена Национального совета в новой Конституции отсутствует.

Кантоны в своих конституциях могут устанавливать *несоединимость* мандата депутата кантонального парламента с занятием должности в определенных кантональных службах. Так, *Конституция кантона Цюрих от 18 апреля 1869 г.* запрещала более чем двум представителям кантонального правительства быть членами

местного парламента, а конституция кантона Ааргау от 25 июня 1980 г. дает такое право только одному члену кантонального правительства (§ 88).

§ 3. Порядок проведения выборов

Конституция Швейцарии устанавливает прямые выборы. Депутаты избираются народом в ходе прямого голосования (ст.149 п. 2 Конституции).

Согласно Конституции, выборы проводятся по пропорциональной системе (ст.149 п.2 Конституции). Эта норма, однако, не применяется в кантонах, где избирается один депутат: там действует мажоритарная система относительного большинства, хоть в Конституции об этом ничего не сказано. Соответствующие нормы содержатся в *Федеральном законе «О политических правах»*. Если рассмотреть вопрос о выборе *избирательной системы* в ретроспективе, то конституционный законодатель первоначально оставлял открытым вопрос о том, какая избирательная система должна применяться. В Конституции 1874 года об этом ничего не было сказано. До 1919 г. федеральное законодательство устанавливало *мажоритарную избирательную систему*, причем избранным в первом туре считался кандидат, собравший в своем избирательном округе абсолютное большинство голосов; во втором туре было достаточно относительного большинства. В 1900 и в 1910 гг. были предприняты попытки включить в Конституцию норму, предусматривающую введение в стране *пропорциональной избирательной системы*, однако они потерпели неудачу. Только в 1918 г. в ходе общенационального референдума, который состоялся вопреки сопротивлению Федерального собрания и правительства, была одобрена поправка в Конституцию (ст. 73а), предусматривающая введение в стране *пропорциональной избирательной системы*.

Федеральная конституция устанавливает, что каждый кантон образует один избирательный округ (ст. 149 п.3 Конституции). Таким образом, на общенациональных выборах образуется 26 избирательных округов (по числу кантонов). При этом имеется определенное ограничение пропорциональной системы, поскольку, в отличие от Федеративной Республики Германии, в Швейцарии отсутствует общефедеральная пропорция и пропорциональная избирательная система действует только в рамках того или иного

кантона. По этой причине в стране, в отличие от ФРГ, нет общегосударственного органа, который руководит проведением выборов. Выборы проводятся в кантонах, и руководят ими компетентные кантональные органы – кантональные избирательные бюро. Именно они устанавливают результаты выборов в кантонах и сообщают данные в Федеральную канцелярию, которая затем сводит данные по кантонам и публикует официальные результаты выборов.

Кантональные избирательные бюро создаются кантональными правительствами. В их задачу входит организация и проведение в кантоне выборов депутатов Национального совета в рамках той квоты, которая отведена тому или иному кантону. Это касается, в первую очередь, принятия избирательных списков, разрешения возникающих в связи с этим проблем, а также установления результатов выборов. Кантональные избирательные бюро устанавливают порядок образования и деятельности общинных избирательных бюро, а также заботятся о том, чтобы последним были своевременно предоставлены необходимые документы для отчетности.

Результаты выборов в Национальный совет, согласно ст. 8 Закона о политических правах, устанавливают общинные избирательные бюро, причем, как правило, в каждой общине образуется одно избирательное бюро. В некоторых кантонах возможны отклонения в двойном отношении:

- в общинах, имеющих малое число жителей, избирательное бюро может не образовываться, а избирательные бюллетени голосующих этой общины присоединяются к избирательным бюллетеням соседней, более многочисленной общины;
- в общинах, имеющих большое число жителей или большую территорию, могут образовываться несколько избирательных бюро (соответственно, несколько мест голосования и подсчета голосов).

В шести кантонах, которые избирают только одного депутата в Национальный совет (*Обвальден, Нидвальден, Ури, Гларус, Аппенцель-Ауссенроден и Аппенцель-Иннерроден*), применяется не пропорциональная, а мажоритарная система относительного большинства. С 1995 г. эти кантоны могут предусмотреть в своем кантональном законодательстве возможность проведения так называемых тихих (молчаливых, подразумеваемых в силу очевидности) выборов. Собственно выборы не проводятся. Если на одно единственное место предлагается один кандидат, он считается из-

бранным, если только за месяц до даты выборов в кантональное избирательное бюро не будет внесено новых кандидатур. До сих пор только два кантона (Обвальден и Нидвальден) предусмотрели возможность проведения «тихих» выборов. В остальных четырех кантонах с мажоритарной избирательной системой такая возможность кантональным законодательством не предусмотрена. Выдвигается несколько кандидатов, избранным считается тот, кто получил наибольшее количество голосов.

В кантонах с пропорциональной избирательной системой *выдвижение кандидатов* осуществляется политическими партиями. Каждый избирательный список может содержать столько фамилий, сколько мест в Национальном совете имеет тот или иной кантон. Каждая кандидатура нуждается в письменном согласии лица, внесенного в список, что может быть удостоверено подписью в избирательном списке. Никакая кандидатура не может быть указана больше, чем в одном списке избирательного округа или в избирательных списках больше, чем одного кантона (ст. 27 Закона о политических правах). Это ограничение было введено в 1939 г. после казуса, который произошел на парламентских выборах в 1935 г. На тех выборах в Национальный совет Готлиб Дуттвайлер был одновременно избран в трёх кантонах: Цюрихе, Берне и Санкт-Галлене. Федеральная канцелярия могла утвердить результаты голосования только по одному избирательному списку — тому, который был внесен раньше, а если они были внесены одновременно, прибегнуть к помощи жребия. Новое нормативное регулирование исключает подобную коллизию. Если лицо внесено больше, чем в один избирательный список, оно вычёркивается из всех списков.

Любой *избирательный список* должен быть собственноручно подписан минимальным числом постоянно проживающих в избирательном округе избирателей и иметь во главе списка четкое наименование, отличающее его от других списков. Группировки, избирательные списки которых внесены с идентичными элементами в наименовании списков и которые друг с другом связаны, должны представить общий список. Этот общий список даст возможность приобрести дополнительные голоса при нечетко обозначенных избирательных бюллетенях, поскольку они не могут быть определены на основе региональных критериев. Одно и то же лицо, включенное в общий список, не может быть внесено в более, чем один избирательный список, входящий в общий список.

Ни одно имеющее право голоса лицо не может подписать более одного избирательного списка. В противном случае его подпись должна быть вычеркнута, а фамилия изъята из всех списков. Подпись не может быть отозвана после внесения избирательного списка.

Количество необходимых подписей по кантонам следующее:

1.	Цюрих	400	11.	Санкт-Галлен	200
2.	Берн	400	12.	Граубюнден	100
3.	Люцерн	100	13.	Ааргау	200
4.	Швиц	100	14.	Тургау	100
5.	Цуг	100	15.	Тессин	100
6.	Фрибург	100	16.	Браабт	200
7.	Золотурн	100	17.	Валлис	100
8.	Базель-город	100	18.	Нойенбург	100
9.	Базель-сельский	100	19.	Женева	200
10.	Шаффхаузен	100	20.	Юра	100

Каждая политическая партия, которая была зарегистрирована в Федеральной канцелярии не позднее 31 декабря года, предшествующего выборам, может быть освобождена от сбора подписей. Для этого она должна удовлетворять *трём условиям*: в кантоне она должна быть представлена *единым списком*, в течение всей предшествующей выборам *легислатуры* быть представлена от данного кантона в *Национальном совете* и на *прошлых выборах* в *Национальный совет* собрать в данном кантоне не менее 3-х процентов голосов (ст. 24 Закона о политических правах). Партия, которая удовлетворяет этим трем условиям, может ограничиться только сбором подписей кандидатов, включенных в список, а также подписями лиц, которые представляют руководство партии в кантоне. Таким партиям также разрешается не менее, чем за полгода до выборов, сообщать об изменении своего статута, наименования, местопребывания, а также фамилий и адресов своих руководящих лиц. Кантональная партия может быть освобождена от сбора подписей только в том случае, если ее федеральная партия под тем же самым именем была своевременно и правомерно внесена в партийный регистр.

Подписавшие *избирательный список* лица должны указать имя и фамилию, год рождения, профессию, место жительства, проживающие в больших населенных пунктах – улицу и номер дома, а кандидаты, в том числе, и место рождения, пол, точную дату рождения. Для заполнения этих минимально обязательных данных прилагается специальный формуляр. Для связи с официальными учреждениями кандидат или кандидатка должны назвать фамилии своих представителей и их заместителей. Кантональное правительство должно позаботиться об устранении недостатков в избирательных списках и после этого дать распоряжение об их публикации в официальном кантональном издании или газете.

Допускается *соединение избирательных списков* (ст. 31, 42 *Закона о политических правах*). Два или более листов, которые друг с другом связаны, при распределении мандатов с самого начала рассматриваются как единый список: это улучшает перспективы мелких партий получить хотя бы одно место и предоставляет возможность партиям объединяться в политические блоки. Допускается, чтобы партия в одном кантоне одновременно вносила различные региональные списки – крупным партиям это обещает прирост голосов, так как они, таким образом, могут предложить больше кандидатов и, опираясь на соединение списков, не опасаться последствий раздробления голосов избирателей.

В выборах *по избирательным спискам* проявляется ведущая роль политических партий. Они занимаются подбором и выставлением кандидатов, определяют последовательность их включения в избирательный список. Неудивительно, что выдающееся политическое значение партий нашло закрепление в федеральной конституции (ст.ст. 137, 147).

Все *жалобы*, связанные с принятием и регистрацией списков, рассматривает кантональное правительство. Кантоны обязаны опубликовать все избирательные списки в форме избирательных бюллетеней за две недели до выборов. При оформлении избирательных бюллетеней необходимо соблюдение следующих требований:

- если список той или иной политической группировки или партии находится в связи с другими избирательными списками, об этом должно быть указано в бюллетене;
- каждый избирательный список должен иметь порядковый номер;

- каждый кандидат либо кандидатка должны иметь порядковый номер, под которым они стоят в избирательном списке. В кантонах с 10 и более местами кандидатские номера должны быть четырехзначными (например, третий кандидат в листе 2 получает номер 02.03).

Получив бюллетень, избиратель может проголосовать за всех включенных в избирательный список кандидатов, а может проголосовать за такого кандидата, чье имя находится в одном из избирательных списков (ст. 37 п. 3 *Закона о политических правах*). Использовать можно только официальные бюллетени — не утвержденные в официальном порядке бюллетени недействительны.

Система голосования за *избирательные списки* не означает, однако, что избиратель должен голосовать за избирательный список в неизменном виде. Избирателю предоставлено право *панаширования* и *камулирования*. *Панаширование* означает, что избиратель может из отпечатанного и выбранного им избирательного списка вычеркнуть фамилию того или иного кандидата и вписать в этот избирательный список фамилию кандидата из другого избирательного списка своего избирательного округа (ст. 35 п. 2 *Закона о политических правах*). О *камулировании* говорят тогда, когда имя кандидата дважды вносится в избирательный бюллетень (ст. 35 п. 3 *Закона о политических правах*). Избирателю может быть также предоставлен пустой бюллетень, в который он может по своему свободному выбору вписать фамилии кандидатов из всех избирательных списков своего избирательного округа (ст. 35 п. 1 *Закона о политических правах*). Швейцарские избиратели широко используют предоставленные законом возможности, исходя из своих внутренних убеждений. Если избиратель вносит изменения в избирательный бюллетень или получает пустой бюллетень, он должен внести исправления или заполнить бюллетень собственноручно, иначе бюллетень будет считаться недействительным (ст. 35 п. 1 *Закона о политических правах*).

§ 4. Установление результатов выборов при пропорциональной системе

После вскрытия избирательных урн все опущенные в них бюллетени разделяются на *недействительные, незаполненные (пустые)* и *действительные*. Недействительные и пустые бюллетени немед-

ленно подсчитываются, и их число указывается в избирательном протоколе.

Действительные избирательные бюллетени делятся на *неизменные* и *измененные*. Избирательный бюллетень, в котором отсутствует наименование партии, считается как измененный. Цифры бюллетеней без изменений и бюллетеней, в которые внесены изменения, вносятся в избирательный протокол.

Измененные бюллетени сортируются по содержанию, которое может претерпеть следующие изменения:

- содержать подчёркивания цветным карандашом;
- содержать излишнее повторение фамилий, которые вписаны более двух раз (что запрещено избирательным законодательством);
- содержать имена, которые отсутствуют в избирательных списках данного избирательного округа;
- содержать неясно написанные и неидентифицируемые фамилии кандидатов;
- *камуляция* через кавычки типа «также», «еще раз» и «тому подобным образом»;
- включать излишние фамилии;
- не содержат номер кандидата.

Необходимо контролировать, чтобы номер кандидата совпадал с фамилией. Если номер и фамилия в бюллетене не совпадают, преимущество получает фамилия кандидата, и номер корректируется соответствующим образом.

Если в избирательном бюллетене содержатся ошибки, то данный голос может быть учтен как дополнительный голос в следующих случаях:

- если избирательный бюллетень содержит наименование избирательного списка, которое дословно не полностью совпадает с официально опубликованным наименованием списка, однако не оставляет никакого сомнения в том, какой избирательный список имеется в виду;
- если в избирательном бюллетене отсутствует или неясно обозначено наименование избирательного списка, однако он содержит порядковый номер официально опубликованного списка;
- если избирательный бюллетень содержит несовпадающие между собой наименование избирательного списка и поряд-

ковый номер этого списка; в этом случае преимущество имеет наименование избирательного списка;

- если избирательный список содержит только наименование партии, хотя эта партия в данном кантоне представлена многими региональными списками; в этом случае дополнительный голос предоставляется списку, в чьем регионе опущен избирательный бюллетень;
- если избирательный список содержит только наименование партии, хотя в данном кантоне эта партия представлена не региональными списками, а списками, составленными по возрастному, половому принципу или в зависимости от того, к какому крылу партии принадлежит кандидат; в этом случае дополнительный голос получает список, чей порядковый номер стоит в избирательном бюллетене; если отсутствует такой порядковый номер, дополнительный голос получает тот избирательный список, который при регистрации был признан основным.

Принимаемые общинными избирательными бюро *избирательные протоколы* играют чрезвычайно важную роль и не должны содержать лакун. *Они должны включать следующие сведения:*

- число голосов, которые получили отдельные кандидаты и кандидатки каждого избирательного списка (кандидатские голоса);
- число голосов, которые каждый список получил сверх этого (дополнительные голоса);
- сумму кандидатских и дополнительных голосов, которые получил каждый избирательный список;
- для соединенных списков — общее число объединенных в данную избирательную группу голосов.

Установление результатов выборов — дело кантональных избирательных бюро. Эти результаты устанавливаются на основе данных, которые представили общинные избирательные бюро. Распределение депутатских мест осуществляется по *системе Гогенбаха-Бишона*. По этой системе избирательный метр, то есть количество голосов, необходимых для избрания одного депутата, определяется путем деления количества действительных голосов избирателей в данном избирательном округе на число мандатов от этого округа плюс единица. Каждый избирательный список получает столько мест в Национальном совете, сколько получается по-

сле деления общего количества голосов, поданных за данный избирательный список, на избирательный метр.

Можно привести следующий пример:

Пример 1

В избирательном округе избирается пять депутатов (такое количество мест в Национальном совете выделено кантону с учетом численности его населения). Голосовало 90 тыс. избирателей, чьи избирательные бюллетени признаны действительными. За кандидатов партии А проголосовало 46 тыс., за кандидатов партии Б – 30 тыс., за кандидатов партии В – 14 тыс. Избирательный метр составляет 90 тыс.: $6(5+1)=15$ тыс. Партия А получает 3 мандата ($46\ 000 : 15\ 000$), партия Б – 2 мандата ($30\ 000 : 15\ 000$), партия В – 0.

Если при распределении мандатов по указанной схеме не все места оказываются замещёнными, тогда число голосов, полученных каждым списком, делится на уже полученное число мандатов плюс один. Тот избирательный список, который имеет наибольшую квоту голосов, замещает оставшееся место.

Пример 2

В избирательном округе подлежат распределению пять депутатских мест. Голосовало 90 тыс. избирателей. Партия А получила 36 тыс., партия Б – 28 тыс., партия В – 26 тыс. Избирательный метр, как мы определили выше, в этом случае составляет 15 тыс. В результате первоначального распределения партия А получает два места, партии Б и В – по одному месту. Осталось нераспределённым одно место. Для того чтобы определить, чей избирательный список получит это место, определяем квоту: партия А – 36 тыс.: $3(2+1)=12$ тыс., партия Б – 28 тыс.: $2(1+1)=14$ тыс., партия В – 26 тыс.: $2(1+1)=13$ тыс. Оставшееся место получает партия Б.

Если квота оказывается равной, то мандат передается тому избирательному списку, у которого квота содержит наибольший остаток. Если и в этом случае равенство сохраняется, то предпочтение отдается тому списку, где наибольшее число избирателей поддержало данную партию, а если и в этом случае невозможно выявить победителя, то предпочтение отдается избирательному списку, в котором включенный в него кандидат набрал наибольшее число голосов. В остальном – решает жребий, порядок проведения которого определяет кантональное правительство.

После установления количества мандатов, которые завоевал тот или иной избирательный список, наступает следующий этап — определение тех кандидатов, которые избраны в данном избирательном округе. На этом этапе определяется персональный состав Национального совета. Для того чтобы установить избранных кандидатов и их заместителей, необходимо подсчитать голоса, полученные каждым кандидатом из числа имеющихся в избирательном списке. По каждому *избирательному списку* — в рамках полученных этим избирательным списком мандатов — избираются кандидаты, получившие наибольшее количество голосов (ст. 43 *Закона о политических правах*). При равенстве голосов исход решает жребий, порядок проведения которого определяется кантональным правительством. Неизбранные кандидаты становятся заместителями в последовательности полученных ими голосов избирателей.

Теперь следует пояснить порядок распределения мандатов при наличии связанных избирательных списков. Связанность избирательных списков имеет определенные преимущества для партий, которые решили сообща идти на выборы. Если при подсчете голосов остается неучтенный остаток, который в ином случае может просто пропасть, в случае партий, чьи избирательные списки связаны, он обращается в их пользу.

Можно привести следующий пример:

Пример 3

- партия А набрала 4 121 голос;
- партия Б набрала 3 912 голосов.

Избирательный метр в данном избирательном округе составляет 500 голосов.

Без связи избирательных списков:

Партия А получает $4\,121 : 500 = 8$ мандатов, остаток — 121 голос.

Партия Б получает $3\,912 : 500 = 7$ мандатов, остаток — 412 голосов.

В целом число потерянных голосов составляет 533 голоса.

При связанности избирательных списков количество голосов обеих партий с самого начала объединяется, а именно: $4\,121 + 3\,912 = 8\,033$. Если мы теперь разделим общее число 8 033 на 500, то получим в итоге 16 мандатов, итого: в пользу обеих партий дополнительно 1 мандат. Вместо 533 теряется только 33 голоса.

В больших избирательных округах, где партия может прибегать к различным локальным и региональным избирательным маневрам, она может выставить несколько избирательных списков и связать их, чтобы таким образом усилить свое региональное влияние и привлекательность для избирателей. В избирательных округах, где все избирательные списки в целом насчитывают столько кандидатов, сколько мест должно быть замещено в данном избирательном округе, выборы не проводятся. Кандидаты и кандидатки данного избирательного округа объявляются кантональным правительством избранными («тихие» выборы – ст. 45 *Закона о политических правах*). Подобное правило может распространяться и на дополнительные выборы.

Если во время очередной легислатуры освобождается место в Национальном совете, кантональное правительство объявляет избранным среди неизбранных кандидатов избирательного списка, к которому принадлежал выбывший депутат, того кандидата, который получил наибольшее после выбывшего депутата число голосов избирателей (первого заместителя депутата). При равенстве голосов исход решает жребий, порядок проведения которого определяет кантональное правительство.

Если в соответствующем избирательном списке или связанных списках нет заместителя, проводятся *дополнительные выборы*. При существующем порядке замещения депутатов их заместителями они проводятся крайне редко. Порядок проведения таких выборов урегулирован в статье 56 *Закона о политических правах*. Прежде всего, права внесения предложений имеют те, кто подписал тот избирательный список, по которому был избран исключенный депутат. Избирательное предложение нуждается в согласии, по меньшей мере, 3/5 всех тех, кто подписал избирательный список, кто не участвовал в выдвижении избирательного предложения. Если эти условия соблюдены, кандидат считается избранным без проведения голосования. Если эти условия не соблюдены, проводится голосование:

- по *пропорциональной* избирательной системе, если нужно заместить несколько мест;
- по *мажоритарной* системе, если речь идет о замещении одного места. *Федеральный закон о политических правах* дает возможность всем гражданам, имеющим право голоса, без всяких предварительных условий проголосовать по почте, кроме

того, многие кантоны в последнее время вводят досрочное голосование или даже предусматривают возможность подачи голоса через заместителя. Нельзя исключить появления дальнейших нововведений в избирательном законодательстве кантонов.

Кантоны должны обеспечить возможность досрочной подачи голосов, по крайней мере, в два из четырех дней до дня выборов. С этой целью кантональное право должно предусмотреть, чтобы все или отдельные урны были открыты в определенное время или чтобы имеющий право голоса гражданин мог передать бюллетень в запечатанном конверте в кантональное избирательное бюро. Кантоны должны позаботиться о простом процессе письменной (по почте) подачи голосов. Голосование по почте действует независимо от того, подается ли голос внутри страны или за границей.

Военнослужащие и служащие гражданской обороны могут проголосовать по почте, как при выборах Национального совета, так и при выборах Совета кантонов. Положения кантонального законодательства о голосовании по почте действуют и при проведении общешвейцарских выборов и референдумов.

Голосование с помощью заместителя допустимо, если это предусмотрено кантональным законодательством в отношении кантональных выборов и референдумов. Голосование через представителя подразумевает единственно исполнение поручения, но не заполнение бюллетеня — кто в силу инвалидности не в состоянии писать, в любом случае должен собственноручно заполнить бюллетень.

Кантоны Цюрих, Швиц и Санкт-Галлен предоставляют возможность своим общинам использовать переносные урны (урны, которые по расписанию курсируют по территории общины). В кантонах Фрибург, Ваадт, Нойбург и Юра урны устанавливаются стационарно в больницах и пенитенциарных учреждениях.

Конституция Швейцарии не предусматривает возможности роспуска Национального совета. Это не может сделать ни он сам, ни Федеральное правительство. Есть только одно исключение: если на общенародном референдуме принята новая Конституция, назначаются выборы в Национальный совет и Совет кантонов.

**Результаты выборов в Национальный совет
Швейцарской Конфедерации за 1991–2011 гг.**

Партийно-политический спектр

Партии	1991	1995	1999	2003	2007	2011
Швейцарская народная партия	25	29	44	55	62	54
Социал-демократическая партия Швейцарии	41	54	51	52	43	46
Радикально-демократическая партия Швейцарии	44	45	43	36	31	30
Христианско-демократическая народная партия Швейцарии	35	34	35	28	31	28
Зелёная партия Швейцарии	14	8	8	13	20	15
Либеральная партия Швейцарии	10	7	6	4	4	12
Остальные партии и политические группировки	37	23	13	12	9	15

Глава III

Избирательное право Чешской Республики

§ 1. Общая характеристика избирательной системы Чешской Республики

Формирование государственных органов путем свободных демократических всеобщих выборов в демократическом правовом государстве придает особую правовую значимость порядку формирования представительных органов государственной власти ЧР. В Чешской Республике в процессе выборов реализуется воля народа, которая является источником формирования не только представительной (законодательной) власти, но и исполнительной власти на общегосударственном уровне. Посредством выборов на местах формируются органы государственной власти и органы местного самоуправления, что придает исключительную важность выборам на всех уровнях государственной власти и местного самоуправления. Выборы представляют собой легитимные формы непосредственного народного волеизъявления и являются важнейшим проявлением демократии.

Путем выборов население ЧР оказывает непосредственное воздействие на формирование органов государственной власти и органов местного самоуправления и через них реализуют свое право на участие в управлении государственными и общественными делами. Такой демократический порядок является необходимым условием жизнедеятельности гражданского общества и правового государства, где одним из основных критериев является активное участие граждан ЧР в государственных и общественных делах, основанное на плюрализме мнений, интересов различных социальных групп и социальных слоев общества. Формирование представительных органов на справедливой, выборной демократической основе при участии самих граждан является необходимым фактором успешного прогрессивного развития Чешского государства. Демократические выборы позволяют нивелировать социальные конфликты в обществе и в максимальной степени учесть и защитить интересы самых различных социальных слоев и социальных групп чешского общества.

Свободные демократические выборы, осуществляемые на основе демократического национального законодательства о выборах, являются, по сути, антиподом порядку формирования аналогичных государственных органов в бывшей Чехословакии. При коммунистическом режиме в этой стране выборы носили формальный характер и не предоставляли гражданам возможность подлинного выбора между различными кандидатами, отражающими плюрализм политических течений и программ развития страны на предстоящий период. Выборы проводились под контролем партийно-государственного аппарата, что ограничивало свободу волеизъявления народа и предоставляло широкий простор для фальсификаций результатов выборов.

Выборы в правовом демократическом государстве непосредственно отражают соотношение политических сил в стране, уровень политической культуры в обществе, состояние политической системы, так как в процессе подготовки и проведения выборов задействованы ведущие политические силы общества. Выборы в ЧР, проводимые на основе многопартийной системы, позволяют гражданам государства ознакомиться с программами политических партий, борющихся за власть. Посредством выборов выявляется воля большинства населения, которая и является фундаментом демократической власти в стране. В условиях развитой политической системы в правовом демократическом государстве при достаточной политической активности граждан в процессе выборов создаются условия для отражения в предвыборных программах широкого спектра точек зрения и взглядов на дальнейшее развитие страны. Важнейшей целью выборов в ЧР является достижение консенсуса в обществе по вопросу перспектив развития и достижения стабильности и порядка в государстве и обществе. Смысл выборов в ЧР состоит в том, чтобы предоставить гражданам возможность волеизъявления относительно формирующейся государственной власти или органов местного самоуправления. Эти властные структуры, получив поддержку населения страны на выборах, должны функционировать в соответствии с волей народа. Демократические выборы также предоставляют возможность разрешения социальных противоречий и выбора оптимального пути развития государства и общества¹.

¹ Vodicka K., Cabada L. Politický system Ceske republiky. Praha, 2003, str. 141–143.

При исследовании избирательной системы Чешской Республики необходимо определиться с содержанием понятия «*избирательная система ЧР*». Как представляется, под этим понятием следует понимать совокупность нормативно-правовых актов, закрепляющих избирательные права граждан, их гарантии и порядок реализации избирательных прав, законодательно установленный порядок подготовки выборов в ходе предвыборной кампании, порядок проведения выборов и определения результатов голосования.

Избирательное право в правовой литературе ЧР рассматривается как в *широком*, так и в *узком* смысле. В первом случае под избирательным правом подразумевается совокупность норм права, регулирующих избирательный процесс при формировании представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления². Это особый вид конституционно-правовых норм, которые представляют собой относительно самостоятельный институт конституционного права. Однако наука конституционного права ЧР рассматривает избирательное право и в узком понимании данного термина — как совокупность правовых норм, регулирующих порядок участия гражданина в выборах, что подразумевает право избирать и право быть избранным.

Избирательная система в Чешской Республике — сложное многоплановое явление, включающее в себя совокупность правовых норм, регулирующих процесс подготовки и проведения выборов, совокупность организационных институтов, обеспечивающих реализацию избирательного процесса, а также совокупность устойчивых взаимосвязей между организационными институтами, обеспечивающими подготовку и проведение выборов. В *избирательной системе* ЧР можно также выделить относительно самостоятельные подсистемы, обеспечивающие порядок избрания соответствующих органов государственной власти и органов местного самоуправления:

- 1) Палат депутатов парламента ЧР;
- 2) членов Сената парламента ЧР;
- 3) Президента ЧР;
- 4) представительных органов краев Чешской Республики;

² Ustavni pravo a statoveda_ II.Dil, Vaclav Havlicek a kolektiv. Praha, 2003, str. 176–180.

- 5) органов местного самоуправления;
- 6) депутатов в Европейский парламент.

Наряду с общими нормативными актами, содержащими принципиальные положения избирательного права и составляющими основу правового регулирования организации и проведения выборов в ЧР, порядок выборов в представительные органы государственной власти и органов местного самоуправления регулируется специальными правовыми актами. Их можно рассматривать как относительно самостоятельные группы нормативно-правовых актов, являющихся одновременно составной частью избирательной системы Чешской Республики и различающихся между собой по различным параметрам, которые продиктованы особенностями порядка избрания в данные выборные государственные органы и органы местного самоуправления.

Отличительной особенностью *избирательного права (избирательной системы)* является то, что *Конституция ЧР* не содержит специального раздела, посвященного избирательной системе, и в ней устанавливаются только общие положения, касающиеся общих принципов избирательного права демократического государства, а также возрастных цензов пассивного и активного избирательного права (ст. 18–20 Конституции ЧР). Эти общие принципы, провозглашаемые в Конституции ЧР применительно к выборам в Палату депутатов и Сенат парламента ЧР, выборов президента ЧР, применимы и к выборам в краевые представительные органы государственной власти, районные представительные органы и в органы местного самоуправления. Выборы в представительные государственные органы и органы местного самоуправления различных уровней опираются на широкую демократическую законодательную основу, что придает особую легитимность выборам. Детальное правовое регулирование избирательного процесса на всех этапах проведения избирательной кампании является важной правовой гарантией проведения демократических справедливых выборов, отражающих истинное волеизъявление избирателей. Важнейшим средством достижения справедливости и демократичности выборов являются судебные гарантии участия граждан Чешской Республики в избирательном процессе в стране.

В избирательное право ЧР входит *широкий круг источников*, к которым относятся *Конституция ЧР*, закрепляющая основные принципы избирательного права применительно к выборам палат

парламента ЧР и органов местного самоуправления (ст.ст. 18–20; 102 Конституции ЧР), *Закон ЧР от 27 сентября 1995 г. «О выборах в парламент Чешской Республики»*, конституционный закон «*О прямых выборах президента ЧР*» от 8 февраля 2012 г. и другие нормативно-правовые акты.

В основу избирательного права Чешской Республики, как и большинства современных демократических государств, заложены общепризнанные принципы и нормы избирательного права. Воплощение данных принципов в процессе формирования государственных органов ЧР и органов местного самоуправления в максимальной степени обеспечивает наиболее полную реализацию власти народа в данной сфере государственной и общественной жизни.

Совокупность необходимых требований и условий, соблюдение которых – неотъемлемая составляющая успешного проведения выборов в демократическом правовом государстве, находят свое воплощение в принципах избирательного права ЧР. Соблюдение данных принципов является необходимым условием признания легитимности выборов. Это неразрывно связано с соблюдением обязательных норм, которые сформулированы как в международно-правовых актах, так и в Конституции и текущем законодательстве ЧР.

В соответствии с ч. 1 ст. 18 *Конституции Чешской Республики* выборы в Палату депутатов осуществляются тайным голосованием на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права в соответствии с принципами пропорционального представительства.

Конституция ЧР (ч. 1, ст. 18) и законодательство о выборах закрепляют *принцип всеобщности* выборов, который предполагает, что все граждане ЧР, достигшие 18-ти лет, независимо от пола, имеют право принимать участие в выборах. Суть всеобщности выборов заключается в том, что, в соответствии с законодательством, установлены правила и условия, при наличии которых наделенные избирательными правами граждане имеют возможность избирать и быть избранными в представительные органы государственной власти и органы местного самоуправления. Законодательство Чешской Республики связывает *активное избирательное право* с гражданством ЧР и достижением человеком восемнадцатилетнего возраста. Согласно положениям Конституции и законодательства

о выборах, лицо, отвечающее этим двум требованиям, имеет право избирать как на общегосударственном уровне, так и на уровне краев и органов местного самоуправления. Законодательство Чешской Республики не предусматривает лишения избирательных прав в качестве особого вида наказания для граждан. В правовых предписаниях о выборах в ЧР предусмотрены определенные жизненные условия, при наступлении которых возможны ограничения *активного избирательного права* у отдельных граждан. Например, условия реализации гражданами ЧР *активного избирательного права* при выборах в Палату депутатов парламента предполагают достижение гражданином даже на день голосования возраста 18 лет (ч. 3 ст. 18 Конституции ЧР). Однако условия участия граждан в выборах в Палату депутатов и Сенат парламента ЧР различаются. Так, при выборах в Сенат право избирать имеют также граждане, достигшие на день голосования во втором туре выборов 18-тилетнего возраста (ч. 7 § 1 Закона о выборах в парламента ЧР от 27.09.1995)³. Препятствиями для реализации активного избирательного права гражданами ЧР является ограничение свободы гражданина по решению суда, признание лица в установленном законом порядке недееспособным и некоторые другие установленные законом случаи.

До участия в выборах представительных органов края допускаются граждане, достигшие на день голосования возраста 18-ти лет и постоянно проживающие в населенном пункте, находящемся на территории края, при условии отсутствия установленных законом ограничений по реализации избирательных прав в отношении данного гражданина. К категории лиц, лишенных права участвовать в выборах в представительные учреждения края, относятся: граждане, отбывающие в соответствии с законом наказание в виде лишения свободы; лица, признанные недееспособными, свобода которых ограничена в соответствии с законом из соображений охраны здоровья других людей; военнослужащие, проходящие срочную воинскую службу и резервисты, призванные на службу в вооруженные силы.

В представительные муниципальные органы на местах имеют право избирать: граждане ЧР, постоянно проживающие на территории данного муниципального образования и достигшие на день голосования возраста 18-ти лет; граждане другого государства, до-

³ Sbírka: 247/1995. 30.10.1995. Částka: 65/1995.

стигшие на день голосования возраста 18-ти лет, постоянно проживающие на территории данного населенного пункта и наделенные правом избирать в местные представительные органы в соответствии с международными обязательствами ЧР и законами их страны. Чешское законодательство закрепляет только *право* избирать, которому в законодательстве ЧР не адресована *обязанность* граждан принимать участие в выборах в качестве избирателя.

Пассивное избирательное право (право быть избранным в Палату депутатов парламента ЧР), в соответствии с законодательством о выборах, принадлежит гражданам ЧР, достигшим 21 года, а при выборах в Сенат – 40 лет⁴.

В представительные органы краев и в муниципальные представительные органы может быть избран любой избиратель, не лишенный права избирать в соответствии с законом. Препятствием для реализации кандидатом права быть избранным в данные органы является лишение свободы по приговору суда и другие ограничения, упомянутые в законе. Особенностью пассивного избирательного права ЧР при выборах в упомянутые выше представительные органы является то, что оно допускает участие в выборах лиц, признанных судом в установленном законом порядке ограниченно дееспособными, и граждан, приговоренных судом к лишению свободы условно. Решение о включении таких лиц в список кандидатов закон отдает на усмотрение партии, участвующей в выборах, и избирателей, отдающих свои голоса за наиболее достойных, по их мнению, кандидатов⁵.

В законодательстве о выборах ЧР устанавливаются также и другие ограничения относительно выдвижения кандидатов в указанные представительные органы. Это касается, прежде всего, запрета в законодательстве на совмещение двух или нескольких должностей в органах государства или органах местного самоуправления одним и тем же лицом.

Равное избирательное право, в соответствии с законодательством ЧР, означает, что для всех избирателей отсутствуют препятствия реализации избирательного права, а также то, что в выборах все участвуют на равных основаниях, т.е. имеют одинаковые права и обязанности как избиратели. Относительно реализации ак-

⁴ Sbírka: 247/1995. 30.10.1995. Částka: 65/1995.

⁵ Sbírka: 491/2001.

тивного и пассивного избирательного права избиратели находятся в одинаковых условиях на всех стадиях избирательного процесса, начиная с внесения их данных в список избирателей, выдвижения кандидатов, участия в избирательной кампании, а также во время волеизъявления в процессе голосования и определения результатов голосования. Принцип равенства избирательного права по законодательству Чешской Республики означает, что все избиратели имеют одинаковое количество голосов, и голос каждого имеет одинаковый вес, т.е. одинаково воздействует на определение результатов выборов.

Однако в реальной жизни воплощение принципа равенства избирательных прав в ЧР, в известной степени, относительно, т.к. невозможно создать избирательные округа с абсолютно одинаковым количеством избирателей.

Прямые выборы по избирательному праву Чехии означают, что избиратели голосуют за выдвинутых кандидатов лично, таким образом, существует прямая зависимость между голосующим избирателем и мандатом избранного депутата. Воплощение данного принципа в избирательном процессе в ЧР обеспечивает то, что избрание конкретных лиц в качестве депутатов осуществляется непосредственно теми голосами, которые избиратели подали за них в процессе голосования. В этом отношении избирательное право Чехии исходит из того, что сам процесс выборов построен так, чтобы каждый поданный голос был адресован конкретному кандидату. Принцип прямых выборов в Чешской Республике не противоречит голосованию избирателей ЧР за списки кандидатов, представленных конкретной политической партией. Этот список – конкретный перечень кандидатов, расположенных в определенном порядке. В данном случае решение о внесении той или иной кандидатуры в список кандидатов принимает соответствующая политическая партия или политическое движение накануне выборов. Это вовсе не означает, что некто посторонний делает выбор за избирателя. В данном случае список, представленный партией на суд корпуса избирателей, носит рекомендательный характер, т.е. политическая партия предлагает список достойных, по ее мнению, кандидатов в представительный орган.

Тайна голосования, в соответствии с нормами избирательного права ЧР, означает, что избиратель осуществляет волеизъявление

без какого бы то ни было контроля со стороны кого бы то ни было. Голосование избирателя лично предполагает создание для него условий, обеспечивающих тайну волеизъявления. К ним, в частности, относится оборудование избирательных участков избирательными кабинками, через которые избиратель должен пройти перед тем, как опустить избирательный бюллетень в избирательный ящик. Это является одной из гарантий свободного волеизъявления избирателя в процессе голосования.

§ 2. Выборы в парламент Чешской Республики

Избирательное право Чешской Республики детально регламентирует стадии избирательного процесса в парламент страны, начиная с их назначения и кончая объявлением результатов выборов. В связи с проведением выборов, в политической системе страны возникает сложная совокупность правоотношений между субъектами, такими, как избиратели, политические партии, государственные органы, кандидаты в депутаты, средства массовой информации. В процессе подготовки и проведения выборов на каждой его стадии задействованы разнообразные организационные и правовые институты ЧР. Нормативную основу организации и проведения выборов в парламент Чешской Республики составляют, прежде всего, *Конституция ЧР*, *Закон «О выборах в парламент Чешской Республики» 1995 г.* (с изменениями и дополнениями)⁶ и другие законы и подзаконные акты, полностью или частично посвященные правовому регулированию выборов данного представительного органа государства. Детальное правовое регулирование процесса подготовки и проведения выборов в парламент ЧР позволяет гражданам государства наиболее полно реализовать свое право на участие в решении общественных дел. Правовые акты, регулирующие порядок подготовки и проведения выборов в парламент, предусматривают меры по предупреждению возможного незаконного воспрепятствования со стороны кого бы то ни было участию граждан в выборах, а также способы разрешения конфликтов в ходе подготовки и проведения выборов (Раздел 5 *Закона «О выборах в парламент ЧР»*⁷.

⁶ Sbírka: 247/1995. 30.10.1995. Částka: 65/1995.

⁷ Ibid.

В соответствии с Конституцией ЧР, назначение выборов в обе палаты парламента отнесено к компетенции президента ЧР. Выборы в палаты парламента ЧР назначаются президентом Чешской республики за 90 дней до даты проведения выборов. Решение главы государства о назначении выборов публикуется в Собрании законодательства ЧР, и датой отсчета срока до начала выборов является дата выхода в свет журнала «Собрание законов ЧР», в котором было опубликовано данное решение президента.

В том случае, если должность президента остается вакантной или глава государства не может исполнять свои обязанности по веским основаниям, заменить его в части осуществления полномочий о назначении выборов не может никто. Днем назначения выборов считается день, когда было официально опубликовано сообщение о назначении выборов в ту или иную палату парламента ЧР.

Выборы в палаты представительного органа государства по законодательству ЧР проходят в два дня. Голосование начинается в пятницу в 14.00 и заканчивается в 22.00. В субботу голосование начинается в 8.00 утра и заканчивается в 22.00. Голосование по выборам в Палату депутатов парламента ЧР за пределами страны проходит в четверг и пятницу с 14.00 до 21.00 по местному времени, однако время голосования за пределами ЧР может меняться в зависимости от того, насколько отличается время в ЧР от той страны, где проходит голосование (ч.ч. 4,5 § 1 Закона «О выборах в парламент ЧР»)⁸.

Согласно Конституции и установлениям законодательства, выборы в парламент Чешской Республики – высшего законодательного и представительного органа страны – осуществляются *по территориальному принципу*. При выборах в Палату депутатов парламента ЧР территория Чешской республики делится на избирательные края, которые, в свою очередь, делятся на избирательные участки на постоянной основе (§ 26 Закона «О выборах в парламент ЧР»)⁹. При выборах в Сенат территория делится на избирательные округа, которые, в свою очередь, подразделяются на избирательные участки. Для обеспечения возможности волеизъявления граждан ЧР, находящихся за пределами Чешской Ре-

⁸ Sbířka: 247/1995. 30.10.1995. Částka: 65/1995.

⁹ Ibid.

спублики, при дипломатических и консульских учреждениях ЧР в иностранных государствах также создаются избирательные участки.

Списки избирателей составляются исполнительными муниципальными органами или представительными учреждениями на местах. Список избирателей является документом, на основании которого граждане ЧР реализуют свое *активное избирательное право*. Занесение в список избирателей является формальным основанием для участия избирателя в выборах в парламент. В законодательстве ЧР закрепляются гарантии, которые дают возможность оспорить отказ внести фамилию избирателя в список избирателей. Избиратель наделен правом потребовать устранения неточностей в списках избирателей, препятствующих участию данного гражданина в выборах в Палату депутатов парламента ЧР.

Подготовкой и проведением выборов в парламент ЧР занимаются не только специально создаваемые для этой цели избирательные комиссии, но и другие государственные органы, которые, в соответствии с избирательным правом ЧР, привлекаются к обеспечению избирательной кампании и проведению выборов. Прежде всего, в их число входят Государственная избирательная комиссия ЧР и участковые избирательные комиссии. К подготовке и проведению выборов привлекаются также такие государственные органы и учреждения, как Министерство внутренних дел, Министерство иностранных дел, Чешское статистическое управление и другие государственные органы и муниципальные учреждения на местах (§ 1, ч.ч. 4,5 Закона «О выборах в парламент ЧР»)¹⁰.

Специализированными избирательными органами в ЧР являются Государственная избирательная комиссия и участковые избирательные комиссии. Другие государственные органы, задействованные в процессе подготовки и проведения выборов и выполняющие определенные законом отдельные функции, используют для решения стоящих перед ними задач имеющиеся в их распоряжении материальные ресурсы и персонал, находящийся в подчинении данного государственного органа.

Большое значение в законодательстве ЧР о выборах в Палату депутатов парламента ЧР придается проведению *избирательной*

¹⁰ Sbírka: 247/1995. 30.10.1995. Částka: 65/1995.

кампании. Законом о выборах в парламент ЧР каждому предоставляется возможность всеми законными способами агитировать за или против какого-либо кандидата, призывать к участию в голосовании или к бойкоту выборов. Особую роль в избирательной кампании по выборам в парламент ЧР играют политические партии, которые являются основными общественно-политическими институтами, стремящимися к завоеванию депутатских мандатов в Палате депутатов парламента ЧР. Законодательством ЧР о выборах также регламентируется использование средств массовой информации в процессе проведения избирательной кампании. В ходе проведения избирательной кампании практикуется использование и других форм воздействия на избирателей, например, таких, как собрания, демонстрации, встречи с избирателями, публичные дискуссии, организация круглых столов и т.д. Правовое регулирование охватывает и такие стороны проведения избирательной кампании, как обеспечение равного доступа кандидатов к использованию средств рекламы и средств массовой информации. Законодательство ЧР запрещает опубликование прогнозов о результатах выборов за три дня до начала голосования и во время голосования до его окончания, а также предусматривает санкции за нарушение данного запрета.

Закон о выборах в парламент ЧР 1995 г. закрепляет принципиальные положения по проведению избирательной кампании. В нем закреплено, что избирательная кампания должна осуществляться участниками честно и корректно. Запрещается опубликование ложных сведений (ч. 2 § 16 *Закона «О выборах в парламент ЧР»*)¹¹.

Принципиальным положением законодательства о выборах в парламент является закрепляемое в нем равенство кандидатов при использовании рекламных мест для наглядной агитации в городах и других населенных пунктах за шестнадцать дней до голосования. Законодательством запрещается какая бы то ни было агитация за 48 часов до начала голосования и в процессе голосования. Закон предусматривает равный доступ политических партий, политических движений, коалиций, зарегистрировавших свои списки кандидатов в депутаты для участия в выборах в парламент ЧР, к использованию таких средств массовой информации, как ра-

¹¹ Sbírka: 247/1995. 30.10.1995. Částka: 65/1995.

дио и телевидение по 14 часов бесплатного эфирного времени. Нормы законодательства о выборах запрещают любую агитацию в помещении избирательного участка и в непосредственной близости от участка во время голосования (ч. 4 § 16 Закона «О выборах в парламент ЧР»)¹².

Законодательство о выборах Чешской Республики, так же, как и законодательство любого другого государства, предусматривает обеспечение всех необходимых условий для личного участия избирателя в выборах и соблюдения тайны голосования. С этой целью в помещении избирательного участка предусмотрены специально оборудованные кабины или комнаты. В определенных законом случаях допускается помощь другого избирателя. В ч. 6 § 19 Закона о выборах в парламент ЧР 1995 г. говорится, что в помещении, отведенном для заполнения избирателем бюллетеня, никто не может присутствовать одновременно с избирателем, в том числе и член участковой избирательной комиссии. Закон допускает присутствие в избирательной кабине другого избирателя в качестве доверенного лица (кроме члена участковой избирательной комиссии) в том случае, если избиратель, в силу своих физических недостатков, не может самостоятельно заполнить бюллетень, вложить его в конверт и опустить в избирательный ящик либо не может читать или писать. В этом случае это делает за него приглашенный им избиратель – его доверенное лицо¹³.

По уважительной причине, главным образом, по состоянию здоровья, избиратель может потребовать обеспечить ему возможность проголосовать вне помещения избирательного участка. С этой просьбой он заранее обращается в муниципалитет, а в день голосования – в участковую избирательную комиссию. Однако в упомянутом выше законе говорится, что избиратель может голосовать вне избирательного участка только в том случае, если он находится на территории города или иного населенного пункта, который входит в сферу полномочий данной участковой избирательной комиссии. В этом случае участковая избирательная комиссия направляет к этому избирателю двух своих членов с переносным избирательным ящиком, конвертом и избирательными бюллетенями. При голосовании вне помещения участковой изби-

¹² Sbírka: 247/1995. 30.10.1995. Částka: 65/1995.

¹³ Ibid.

рательной комиссии члены избирательной комиссии обязаны обеспечить избирателю тайну волеизъявления.

В соответствии с законодательством ЧР, избиратель, явившийся на избирательный участок, при наличии его фамилии в списках избирателей и при представлении избирательной комиссии доказательств о наличии у него гражданства ЧР, получает избирательный бюллетень. Процедура голосования избирателя заключается в том, что в избирательной кабине он выбирает из бюллетеней, выданных ему членом избирательной комиссии, тот бюллетень, за который он принял решение отдать свой голос и вкладывает его в специальный конверт, выданный ему участковой избирательной комиссией. Выйдя из кабины, в присутствии членов избирательной комиссии, избиратель опускает конверт с бюллетенем в избирательный ящик (ч.ч. 1-3 § 19 Закона «*О выборах в парламент ЧР*»)¹⁴.

Подсчет голосов после окончания голосования осуществляет участковая избирательная комиссия, после чего составляется протокол, который поступает к специально уполномоченному на то представителю Чешского статистического управления для дальнейшей обработки.

Финансирование государственных органов, задействованных в выборах в парламент ЧР, осуществляется из государственного бюджета. Законодательство ЧР не регламентирует источники финансирования для избирательных объединений, выдвигающих списки кандидатов, и не устанавливает для них предельно допустимые затраты на проведение избирательной кампании.

Выборы в Палату депутатов производятся только по спискам кандидатов, которые выдвигают официально зарегистрированные политические партии, политические движения или коалиции (*далее авт.* – избирательные объединения). Законодательство ЧР не предусматривает внесение избирательным объединением избирательного залога при регистрации своего списка кандидатов.

Голосуя, избиратель обводит в бюллетене четыре порядковых номера в списке кандидатов данной партии кружком. Какие-либо другие пометки и записи избирателя в избирательном бюллетене не принимаются во внимание, и бюллетень признается действительным, если такие дополнительные пометки имеют место.

¹⁴ Sbírka: 247/1995. 30.10.1995. Částka: 65/1995.

Отличительной особенностью выборов в Палату депутатов парламента ЧР является то, что избиратель, заполняя бюллетень, может обвести кружком фамилии четверых кандидатов с обозначением порядкового номера перед каждым кандидатом по степени предпочтения каждому (ч.ч. 1-3 § 19 *Закона «О выборах в парламент ЧР»*)¹⁵. Эти предпочтения избирателей принимаются во внимание только в том случае, если кандидат получил не менее 10% действительных голосов от общего количества голосов, полученных списком избирательного объединения в данном избирательном крае.

Избирательный бюллетень признается недействительным только в том случае, если он выполнен не в установленной форме, порван, не вложен в специальный конверт или в конверт вложен более, чем один бюллетень.

Пропорциональная избирательная система, применяемая при выборах палаты депутатов парламента Чешской Республики, отличается присущими ей характерными особенностями. Общее количество депутатов, избранных в каждом отдельном избирательном крае, заранее неизвестно, поскольку определяется при помощи так называемого «республиканского избирательного числа». Для коалиций распределение депутатских мандатов между избирательными объединениями лимитируется ограничительной клаузулой. Последняя тем выше, чем больше членов насчитывает коалиция. Так, если политическая партия идет на выборы, не входя в коалицию, то ей достаточно набрать 5% голосов в масштабе всей страны. Однако коалиция, состоящая из двух избирательных объединений, должна получить уже 10% голосов, из трех избирательных объединений – 15%, из четырех и более избирательных объединений – 20%. В условиях ЧР использование ограничительной клаузулы имеет своей целью ограничить доступ малочисленных партий в Палату депутатов парламента ЧР, т.к. представительство большого количества мелких партий в палате затрудняет ее деятельность и осложняет формирование на парламентской основе стабильного правительства (§ 49 *Закона «О выборах в парламент ЧР»*)¹⁶.

Итоги голосования в рамках избирательного края подводит Чешское статистическое управление. Окончательные результаты выборов в Палату депутатов парламента ЧР объявляет и опубликов-

¹⁵ Sbírka: 247/1995. 30.10.1995. Částka: 65/1995.

¹⁶ Ibid.

ывает Государственная избирательная комиссия ЧР. На основе данных Государственной избирательной комиссии ЧР распределяются депутатские мандаты в палате между избирательными объединениями.

Законодательство ЧР предусматривает институт заместителей депутата на случай выбытия из состава палаты действующего депутата. В данной ситуации его место занимает кандидат в депутаты, который баллотировался в списке той же партии и в том же избирательном крае, что и выбывший депутат. Место выбывшего депутата замещается в очередности по результатам выборов (§ 54 Закона «О выборах в парламент ЧР»)¹⁷.

§ 3. Выборы в Сенат парламента Чешской Республики

Избирательная система, применяемая в Чешской Республике при выборах в Сенат парламента ЧР, отличается от порядка формирования Палаты депутатов. Установление в законодательстве ЧР иного порядка формирования Сената обусловлено стремлением законодателя обеспечить другой партийный состав в верхней палате, по сравнению с партийным составом Палаты депутатов. Такой порядок выборов продиктован иным предназначением Сената в парламенте ЧР и выполнением верхней палатой определенных Конституцией ЧР других функций, по сравнению с конституционно-правовым статусом Палаты депутатов парламента ЧР.

Выборы в Сенат парламента ЧР осуществляются в соответствии с избирательной системой абсолютного большинства по одномандатным избирательным округам. Сенат не может быть распущен и обновляется путем ротации каждые два года на одну треть.

В соответствии с принципом абсолютного большинства, положенного в основу данной системы, победившим считается тот кандидат в сенаторы, который получил 50% + один голос от общего количества избирателей, принявших участие в выборах. В том случае, если ни один из кандидатов не набрал требуемого количества голосов, законодательство о выборах в парламент ЧР предусматривает второй тур голосования, в котором принимают участие только два кандидата, набравшие наибольшее количество голосов из общего числа кандидатов, претендующих на один мандат.

¹⁷ Sbírka: 247/1995. 30.10.1995. Částka: 65/1995.

При выборах в Сенат территория ЧР делится на 81 примерно одинаковый по численности населения одномандатный избирательный округ. Выдвигать кандидатов на выборах в Сенат имеют право официально зарегистрированные политические партии, политические движения и коалиции. В отличие от выборов в Палату депутатов, в Сенат, помимо кандидатов от упомянутых выше избирательных объединений, могут баллотироваться и независимые кандидаты, которые должны для этого подать соответствующее заявление. Законодательством допускается баллотирование кандидата от политической партии в составе коалиции в одном избирательном округе, а в других избирательных округах данная политическая партия может выдвигать других своих кандидатов самостоятельно или в составе другой коалиции (§ 58, § 59 Закона «О выборах в парламент ЧР»).

Заявление о регистрации подается в районную администрацию населенного пункта, являющегося центром данного избирательного округа. Здесь проводится проверка документов на их соответствие требованиям, установленным законодательством о выборах. При обнаружении каких-либо неточностей или недостатков в документах, кандидату предлагается устранить их, и если кандидат не выполнил требование районной администрации по устранению упомянутых недостатков, ему может быть отказано в регистрации.

Законодательство устанавливает перечень обязательных документов, необходимых для регистрации, и регламентирует порядок подачи заявления. К данному перечню относятся: документ, удостоверяющий, что кандидат является гражданином ЧР; заявление кандидата о том, что он согласен на выдвижение своей кандидатуры; назначение уполномоченного избирательного объединения в данном округе; подтверждение о внесении избирательного залога на специальный счет. Избирательный залог вносится в размере 20000 чешских крон и возвращается кандидату, если он набрал в избирательном округе не менее 6% от общего количества действительных голосов.

Независимый кандидат должен обеспечить поддержку избирателей того избирательного округа, в котором он баллотируется, в количестве не менее 1000 подписей¹⁸.

¹⁸ Sbírka: 247/1995. 30.10.1995. Částka: 65/1995.

При выборах в Сенат действуют принципы, воплощение которых обеспечивает равенство участников политической борьбы. Так, политическая партия в конкретном избирательном округе может быть членом только одной коалиции, и если она самостоятельно идет на выборы в конкретном избирательном округе, то в данном округе она не может вступить в коалицию. Кандидат, претендующий на мандат сенатора, может подать в одном избирательном округе только одно заявление о регистрации. Каждый кандидат может выступать в данном качестве только в одном избирательном округе.

Для каждого зарегистрированного кандидата избирательные органы печатают отдельный бюллетень. В бюллетене содержатся необходимые сведения о кандидате и определенный жеребьевкой порядковый номер кандидата в сенаторы. Избиратель на выборах в Сенат парламента ЧР не должен заполнять бюллетень в избирательной кабине. Его действия состоят в том, что он вкладывает в специальный конверт только один бюллетень, не делая в нем никаких пометок, и в присутствии участковой избирательной комиссии опускает его в избирательный ящик (§ 68 Закона «*О выборах в парламент ЧР*»)¹⁹.

Первичный подсчет голосов осуществляет участковая избирательная комиссия, которая, так же, как и на выборах в палату депутатов, решает вопрос о действительности бюллетеней.

Избранным в избирательном округе считается тот кандидат, который получил более половины голосов. В случае, если ни один из кандидатов не получил требуемого количества голосов, назначается второй тур голосования, который должен быть проведен по истечении семи дней после первого тура. Во втором туре в данном избирательном округе баллотируются только два кандидата, которые в первом туре получили наибольшее количество голосов избирателей. Избранным из двух кандидатов во втором туре считается тот кандидат, который получил больше голосов по сравнению со своим соперником.

Законодательство ЧР о выборах в парламент предусматривает и такой случай, когда одинаковое количество голосов получают более двух кандидатов, — в данном случае они все принимают участие во втором туре выборов, и победитель должен получить боль-

¹⁹ Sbírka: 247/1995. 30.10.1995. Částka: 65/1995.

ше голосов, чем любой из его соперников в этом избирательном округе.

Повторные выборы назначаются в том случае, если один из кандидатов во втором туре выборов снял свою кандидатуру, его кандидатура была отозвана, если он лишился права избирать, умер, а также в случае признания судом выборов недействительными. Если по какой-либо причине мандат сенатора в промежутке между выборами становится вакантным, то в избирательном округе, от которого был избран сенатор, утративший свой мандат, проводятся дополнительные выборы.

§ 4. Выборы президента Чешской Республики

Президент ЧР до февраля 2012 года избирался обеими палатами парламента ЧР – Сенатом и Палатой депутатов на совместном заседании. Однако в феврале 2012 года парламентом был принят конституционный закон ЧР, которыми были внесены поправки в Конституцию ЧР о прямых выборах главы государства (*Конституционный закон 71/2012 от 8.02.2012*)²⁰.

В соответствии с вышеупомянутым законом, президент ЧР избирается гражданами страны путем тайного голосования на основе *всеобщих, равных, прямых* выборов. Выдвигать кандидата в президенты, согласно ч.5 ст. 56 Конституционного закона, имеет право гражданин Чешской Республики не моложе 18-ти лет. В поддержку кандидата должно быть собрано не менее 50000 подписей граждан ЧР, обладающих правом избирать и быть избранными. Правом выдвижения кандидата в президенты обладают также депутаты парламента численностью не менее двадцати или сенаторы численностью не менее десяти.

Выборы президента, согласно ч.7 ст.56 упомянутого выше закона, назначаются за 60 дней, но не позже, чем за тридцать дней до истечения срока полномочий действующего президента, а при досрочных выборах за 90 дней до голосования. Выборы президента назначает председатель Сената парламента ЧР не позднее, чем за 90 дней до дня голосования. При досрочных выборах председатель Сената назначает выборы президента не позднее, чем через десять дней после досрочного прекращения полномочий президента и не позже, чем за 80 дней до дня голосования. Если должность предсе-

²⁰ Sbírka: 71/2012.

дателя Сената свободна, то выборы президента назначает председатель Палаты депутатов парламента ЧР (*Конституционный закон ЧР 71/2012, ч.ч. 7, 8, 9, ст. 56*)²¹.

Правом избирать президента ЧР обладает гражданин ЧР, достигший на день голосования возраста 18 лет. Президентом республики считается кандидат, набравший более половины голосов избирателей. Если ни один из кандидатов не набрал более половины голосов, то через четырнадцать дней после первого дня голосования в первом туре назначается повторное голосование, т.н. второй тур. Во втором туре участвуют два кандидата, набравшие наибольшее количество голосов по сравнению с остальными кандидатами. В случае, если более двух кандидатов в первом туре набрали наибольшее одинаковое количество голосов по сравнению с остальными, то во втором туре принимают участие все кандидаты, набравшие наибольшее одинаковое количество голосов. Во втором туре избранным считается тот кандидат, который набрал наибольшее количество голосов по сравнению с остальными. Если во втором туре более одного кандидата набрали одинаковое наибольшее количество голосов по сравнению с остальными, то выборы признаются несостоявшимися и через десять дней назначаются повторные выборы (*Конституционный закон ЧР 71/2012, ч.ч. 2, 3 ст. 56*)²².

В случае, если один из двух кандидатов, набравших наибольшее количество голосов избирателей в первом туре, сходит с дистанции и прекращает свое участие в выборах в качестве кандидата, то его место занимает следующий кандидат, набравший наибольшее количество голосов (*Конституционный закон ЧР 71/2012, ч. 4 ст. 56*).

Более детальное регулирование выдвижения кандидатов в президенты и выборов президента ЧР осуществляется Законом ЧР «*О выборах Президента ЧР*» 275/2012²³.

§ 5. Выборы в представительные учреждения краев Чешской Республики

Неотъемлемой составной частью демократического процесса формирования представительных органов являются выборы в представительные учреждения краев. Во всех краях ЧР выборы

²¹ Sbírka: 71/2012.

²² Ibid.

²³ Ibid.

проходят в один и тот же день. Выборы в представительные органы краев назначает президент ЧР за 90 дней до даты голосования, которое проходит в два дня – пятницу и субботу. Голосование начинается в 14.00 и заканчивается в 22 часа в пятницу, в субботу голосование начинается 8.00 утра и заканчивается в 14 часов (ч. 2 § 3 Закона ЧР «О выборах в представительные органы краёв»)²⁴.

В соответствии с законодательством о выборах в представительные органы краев, проведение выборов обеспечивают: Государственная избирательная комиссия, Министерство внутренних дел, Чешское статистическое управление, муниципальные органы на местах, а также участковые избирательные комиссии. В проведении выборов задействован целый ряд других министерств и ведомств, задачами которых являются подготовка, организация и проведение выборов. Государственные органы проводят жеребьевку, при помощи которой определяется порядковый номер кандидата, осуществляют надзор за организационно-техническим обеспечением выборов, объявляют и публикуют результаты голосования и выполняют иные функции.

Согласно законодательству о выборах, списки кандидатов в представительные учреждения краев представляют официально зарегистрированные политические партии, политические движения, коалиции. Избирательное объединение в каждом отдельном крае может выдвинуть только один список кандидатов. Избирательным органом, осуществляющим регистрацию списков кандидатов, является исполнительный орган краевого центра, который также обеспечивает подготовку избирательных бюллетеней.

Избиратели голосуют на тех избирательных участках, в списках которых они состоят по месту своего постоянного проживания. В обязанности органов местного самоуправления на местах входит информирование избирателей о предстоящих выборах, которое должно содержать сведения о месте и времени голосования, а также адрес помещения, где располагается избирательный участок (ч.ч. 1, 2 § 27 Закона ЧР «О выборах в представительные органы краёв»)²⁵.

²⁴ Sbírka: Zakon C. 130/2000., o volbach do zastupitelstevkraj, a o zmenenektetrychzakorn, veznenizakona C. 273/2001 Sb., zakona C. 37/2002 Sb., zakona C. 230/2002 Sb., zakona C. 309/2002 Sb., zakona C. 96/2005 Sb. a nalezu Ustavnihosouduvyhlaseneho pod. C. 283/2005. § 1.

²⁵ Sbírka: 130/2000.

Во время голосования избиратель располагает возможностью проголосовать за четырех кандидатов из списка только на одном избирательном бюллетене, пронумеровав их по предпочтениям. Все другие пометки избирателя на бюллетене не принимаются во внимание (ч.ч. 1, 2 § 32 Закона ЧР «О выборах в представительные органы краёв») ²⁶.

За три дня до голосования законом запрещается опубликование любых прогнозов и результатов социологических опросов относительно исхода выборов до окончания голосования. Членам участковой избирательной комиссии запрещено опубликовывать любую информацию о ходе выборов. За нарушение данного запрета предусматривается штраф.

Выборы в представительные учреждения краев осуществляются в соответствии с пропорциональной избирательной системой и аналогичны избирательной системе, применяемой при выборах в Палату депутатов парламента ЧР. Согласно данной системе, к распределению мандатов допускаются только те избирательные объединения, которые на выборах в представительное учреждение края набрали 5% голосов от их общего количества. Количество голосов, полученных избирательным объединением, при условии, что оно преодолело 5% барьер, последовательно делится на число 1,42, а затем на целые числа, начиная с 2-х. Деление производят столько раз, сколько кандидатов в избирательном бюллетене. В данном случае применяется *система наибольшего среднего*, с помощью которой осуществляется распределение мест в представительном учреждении края и определяется количество мандатов, которые получили кандидаты из списка каждого избирательного объединения (ч.ч. 1, 2, 3 § 43 Закона ЧР «О выборах в представительные органы краёв») ²⁷.

Итоги выборов в представительное учреждение края объявляет и публикует районный муниципальный исполнительный орган в административном центре края. В том случае, если выборы не достигли своей цели и представительный орган края не был сформирован по причине признания судом голосования или выборов недействительными или в результате выборов более половины депутатских мандатов остались вакантными, министр внутрен-

²⁶ Sbírka: 130/2000.

²⁷ Ibid.

них дел объявляет о дополнительных выборах или о дополнительном голосовании.

В случае досрочного выбытия по какой-либо причине депутата из состава представительного органа края в процессе функционирования данного учреждения, на оставшееся время действия данного депутатского мандата его место занимает его заместитель из списка того же избирательного объединения, от которого был избран выбывший депутат. Если по какой-либо причине заместитель депутата отсутствует, то данное освободившееся депутатское место в представительном учреждении края остается вакантным до окончания полномочий данного созыва депутатов.

§ 6. Выборы в муниципальные представительные органы Чешской Республики

Выборы в муниципальные представительные органы на местах регламентируются специальным законом Чешской Республики *«О выборах в муниципальные представительные органы»* 2001 г.²⁸ Муниципальные представительные органы на местах избираются на четыре года. Выборы в данные представительные учреждения назначает президент ЧР. Муниципальные выборы в данные учреждения проходят по всей стране в один и тот же день. В данном случае территория муниципальных образований делится на избирательные участки или на избирательные участки и избирательные округа, в зависимости от размеров территории данного муниципального образования.

Голосование избирателей осуществляется на избирательных участках, которые образуют исполнительные органы местного самоуправления. Там же осуществляется и первичный подсчет голосов. В соответствии с законом, избирательный участок создается на территории с численностью избирателей примерно в 1000 человек, однако законодательство предусматривает создание избирательных участков на территории и с меньшим числом избирателей (*ч.ч. 1,2 Закона ЧР «О выборах в муниципальные представительные органы»*)²⁹.

Если в населенном пункте численность состава муниципально-го представительного учреждения насчитывает менее 16 членов,

²⁸ Sbírka: 491/2001.

²⁹ Ibid.

то в данном населенном пункте образуется один избирательный округ. Если же численный состав указанного муниципального учреждения насчитывает более 15 членов, то в данном населенном пункте образуется два и более избирательных округов и в каждом избирательном округе избирается не менее 5 и не более 15 членов данного представительного учреждения.

Списки избирателей, постоянно проживающих на территории данного муниципального образования, составляются муниципальными исполнительными органами. Избиратель может ознакомиться в муниципальном учреждении со списком избирателей и имеет право потребовать внести его фамилию в данный список, если ее там не оказалось. Он также наделен правом потребовать внести дополнения или исправления в список избирателей, если он обнаружил там о себе искаженную информацию. Закон предписывает муниципальным учреждениям в течение 48 часов внести требуемые изменения или дать письменный отказ внести изменения с указанием причин. Отказ муниципального исполнительного учреждения внести изменения в список избирателей гражданин может обжаловать в суде. За два дня до выборов список закрывается, и изменения и дополнения в список избирателей не вносятся.

К избирательным органам, обеспечивающим выборы в муниципальные учреждения, относятся: Государственная избирательная комиссия, Министерство внутренних дел, Чешское статистическое управление, участковые избирательные комиссии, районные муниципальные исполнительные органы и другие муниципальные исполнительные органы на местах.

Выдвигать списки кандидатов на муниципальные выборы имеют право: официально зарегистрированные политические партии, политические движения, коалиции, независимые кандидаты, объединения независимых кандидатов, объединения политических партий с независимыми кандидатами. Независимым кандидатам и их объединениям необходимо собрать в свою поддержку установленное законом количество подписей избирателей.

Регистрацию кандидатов осуществляют уполномоченные на то муниципальные учреждения. Они же обеспечивают печатание избирательных бюллетеней и объявляют о результатах выборов в соответствующих населенных пунктах. Фамилии кандидатов от избирательных объединений и независимых кандидатов размещены в одном избирательном бюллетене. За десять дней до выборов ор-

ганы местного самоуправления должны выставить информационные стенды со сведениями о кандидатах и о месте проведения выборов. Они должны обеспечить свободный доступ для размещения на этих стендах списков кандидатов всех избирательных объединений, а также независимых кандидатов. Предвыборная агитация заканчивается за три дня до голосования, и в этот период запрещается опубликовывать прогнозы о результатах выборов (*ч.ч. 1, 2 § 26 Закона ЧР «О выборах в муниципальные представительные органы»*)³⁰.

Избиратель может проголосовать в избирательном бюллетене за такое количество кандидатов, сколько насчитывает представительный орган местного самоуправления. Бюллетени заполняются в нескольких вариантах путем голосования за список кандидатов только одной партии, голосования за кандидатов из разных партийных списков или голосования с комбинированием первого и второго вариантов.

При определении результатов выборов используется избирательная система наибольшего среднего, с помощью которой осуществляется распределение мест в муниципальном представительном учреждении и определяется количество мандатов, которые получили кандидаты из списка каждого избирательного объединения.

Окончательные результаты выборов в муниципальные представительные учреждения объявляет Государственная избирательная комиссия ЧР. Если же выборы в муниципальные учреждения не состоялись по какой-либо причине, то президент ЧР назначает или повторные выборы, или повторное голосование, или довыборы.

§ 7. Выборы в Европарламент на территории Чешской Республики

Выборы в Европарламент на территории Чешской Республики регламентируются *Законом ЧР «О выборах в Европейский парламент» № 62 от 18 февраля 2003 г.* В упомянутом законе установлено, что выборы в Европарламент всеобщие, равные, прямые, тайные и осуществляются по пропорциональной избирательной системе.

Депутаты в Европейский парламент избираются сроком *на 5 лет*. Для проведения выборов на территории ЧР создается еди-

³⁰ Sbírka: 491/2001.

ный избирательный округ, который включает всю территорию государства. Выборы назначает президент за 90 дней до дня голосования, и его решение публикуется в Собрании законодательства ЧР. Днем назначения выборов считается день рассылки журнала Собрания законодательства с публикацией акта президента о назначении выборов.

Выборы в Европарламент на территории ЧР проходят в два дня. Этими днями являются пятница и суббота. В первый день голосование начинается в 14.00 и заканчивается в 22.00. В субботу голосование начинается в 8.00 и заканчивается в 14.00. Правом избирать в Европарламент обладают граждане ЧР, достигшие хотя бы на второй день голосования возраста 18 лет, а также граждане другого государства – члена Евросоюза, достигшие хотя бы на другой день голосования возраста 18 лет, официально зарегистрированные на территории ЧР и проживающие там на момент выборов не менее 45 дней. Правом избираться в Европарламент обладают граждане ЧР, достигшие на день голосования возраста 21 года, а также постоянно проживающие и официально зарегистрированные в ЧР граждане иностранных государств – членов Евросоюза³¹.

До выборов в Европарламент не допускаются лица, свобода которых ограничена на законных основаниях, и лица, признанные недееспособными. Законом также установлено: каждый кандидат может быть избран депутатом Европарламента только один раз.

Избирательными органами и органами, задействованными в выборах в Европарламент, являются: Государственная избирательная комиссия ЧР, участковые избирательные комиссии, а также Министерство внутренних дел ЧР, Министерство иностранных дел ЧР, дипломатические и консульские учреждения ЧР за рубежом, Чешское статистическое управление, исполнительные органы края, муниципальные исполнительные органы различного уровня.

Функции Государственной избирательной комиссии ЧР при выборах в Европарламент на территории ЧР во многом аналогичны тем, которые она исполняет при выборах в парламент ЧР, за исключением тех функций, которые связаны с осуществлением контактов с Европарламентом относительно выборов депутатов в его состав на территории ЧР и мандатов депутатов от ЧР в дан-

³¹ Sbírka: 62/2003.

ном представительном органе Европейского Союза. Так, Государственная избирательная комиссия передает в Европарламент итоговые результаты выборов депутатов Европарламента на территории ЧР, информирует Европарламент о прекращении мандата депутата, избранного от ЧР.

Министерство внутренних дел ЧР при выборах в Европарламент, кроме обычных своих функций в избирательном процессе в ЧР, исполняет роль связующего звена по обмену информацией, касающейся выборов в данный европейский представительный орган с другими странами – членами Европейского Союза.

Все остальные государственные органы и муниципальные учреждения, задействованные в выборах, выполняют аналогичные функции, как и на выборах в парламент ЧР.

Списки кандидатов для выборов в Европарламент имеют право подавать официально зарегистрированные политические партии, политические движения и их коалиции не позднее, чем за 66 дней до выборов. Списки подаются в Министерство внутренних дел ЧР. Политическая партия, политическое движение или их коалиция при подаче своего списка кандидатов вносят денежный взнос в сумме 15000 чешских крон для покрытия части расходов, затраченных на выборы. Данный взнос поступает на особый счет, который за 72 дня до выборов открывает для этих целей Министерство внутренних дел в Чешском национальном банке. Этот избирательный взнос возвращается той политической партии, политическому движению или их коалиции, чей список кандидатов не был зарегистрирован³².

Списки кандидатов должны содержать такие сведения о кандидате, как имя и фамилию, название избирательного объединения, от которого подается список, дату рождения, информацию о постоянном месте жительства, профессию. Если кандидат является гражданином другого государства – члена Евросоюза, то он должен указать место жительства на территории ЧР, согласно постоянной регистрации, название политической партии или политического движения, членом которой или которого он является. Если кандидат беспартийный, то это также должно быть отражено в списке кандидатов. К списку кандидатов должен прилагаться

³² Zakon C. 62/2001 Sb. zedne 18 taora 2003. O volbach do Evropskeho parlamentu. § 21.

документ, подтверждающий гражданство кандидата, его заявление о согласии баллотироваться в Европарламент, а также то, что он не баллотируется кандидатом в Европарламент в другом иностранном государстве – члене Евросоюза.

Предельное количество кандидатов в списке избирательного объединения не может превышать больше, чем на одну треть количество депутатов Европарламента, избираемых на территории Чешской Республики.

После окончания регистрации списков кандидатов Министерство внутренних дел организует печатание избирательных бюллетеней. Для каждого избирательного объединения печатается отдельный бюллетень. Списки избирателей составляют муниципальные органы для каждых выборов в Европарламент за 40 дней до дня голосования. Граждане других государств – членов ЕС, имеющие постоянную регистрацию на территории ЧР и желающие принять участие в выборах в Европарламент на территории ЧР, подают заявление не позднее, чем за 40 дней до начала выборов о включении их в список избирателей для участия в этих выборах.

Информирование населения об условиях голосования на выборах в Европарламент обеспечивает Министерство внутренних дел за 80 дней до дня выборов. Голосование на выборах в Европарламент проходит в специально оборудованном для этих целей помещении участковой избирательной комиссии. Избиратель, явившийся на избирательный участок для голосования, предъявляет документ, удостоверяющий личность, и после соответствующей отметки в списке избирателей ему выдают специальный пустой конверт для голосования, в который он должен вложить только один избирательный бюллетень. Получив конверт, избиратель проходит через избирательную кабину или другое помещение, предназначенное для заполнения бюллетеня, заполняет его и вкладывает в конверт.

В избирательном бюллетене он должен обвести порядковые номера не более двух кандидатов. Выйдя из кабины, избиратель в присутствии участковой избирательной комиссии опускает его в избирательный ящик. Избиратель, не прошедший через избирательную кабину, не допускается к голосованию. При выборах в Европарламент, так же, как и на выборах в парламент ЧР, гражданин, не имеющий возможности по какой-либо причине само-

стоятельно заполнить бюллетень и опустить его в избирательный ящик, может воспользоваться услугами доверенного лица — избирателя, за исключением членов участковой избирательной комиссии.

После окончания голосования в 14.00 в субботу, на второй день выборов в Европарламент, участковая избирательная комиссия начинает подсчет голосов. Председатель участковой избирательной комиссии опечатывает неиспользованные избирательные бюллетени, за исключением неиспользованных избирательных бюллетеней, предназначенных для подсчета голосов по предпочтениям, а также неиспользованные специальные конверты для голосования. Только после этого вскрывают стационарные избирательные и переносные ящики для голосования, смешивают бюллетени, находящиеся в различных избирательных ящиках, и отделяют специальные конверты для голосования с находящимися там избирательными бюллетенями от конвертов неустановленного образца и бюллетеней, находящихся в избирательном ящике без конвертов. Участковая избирательная комиссия считает конверты для голосования, обнаруженные в избирательных ящиках, и сравнивает результаты подсчета с количеством проголосовавших, в соответствии с данными в списках, избирателей.

После изъятия избирательных бюллетеней из конвертов участковая избирательная комиссия отделяет и подсчитывает бюллетени, отданные за каждое избирательное объединение, за вычетом недействительных бюллетеней. Затем начинается подсчет голосов, отданных избирателями за конкретных кандидатов.

В соответствии с законом о выборах в Европарламент, на территории ЧР при подсчете голосов считаются действительными даже те бюллетени, фамилии кандидатов в которых вычеркнуты и вписаны новые фамилии. Недействительными признаются бюллетени, в которых предпочтения отданы более, чем двум кандидатам, а также бюллетень, напечатанный на неустановленном бланке, подтертые бюллетени и бюллетени, не вложенные в специальный конверт. Голос избирателя признается недействительным, если в конверте для голосования обнаружено более одного бюллетеня.

После подведения окончательных итогов выборов в Европарламент на территории ЧР Государственная избирательная комиссия ЧР одобряет протоколы по итогам выборов, оформленные

государственным статистическим управлением за подписями членов комиссии. Как уже упоминалось выше, данные протоколы с результатами выборов направляются в Европарламент.

Подводя итог проведенному выше краткому анализу избирательной системы ЧР, представляется возможным констатировать, что выборы в парламент ЧР, президента ЧР, в представительные органы краев, Европарламент и муниципальные органы в Чешской Республике, осуществляемые на основе демократических принципов, имеют свои национальные особенности. Их организация, правовое регулирование и опыт проведения могут представлять интерес для государств с похожей политической системой и парламентской либо смешанной формой правления.

Глава IV

Избирательное право Китайской Народной Республики

Выборы играют важную роль в современном политическом механизме Китайской Народной Республики: посредством выборов формируются представительные органы государственной власти страны – собрания народных представителей различных ступеней, занимающие особое место в системе государственных органов КНР. Как закреплено в ст. 2 Конституции КНР, «народ осуществляет государственную власть через Всекитайское собрание народных представителей и местные собрания народных представителей различных ступеней».

§ 1. Избирательное законодательство Китайской Народной Республики

Принципы избирательного права КНР, порядок организации и проведения выборов в собрания народных представителей различных ступеней закрепляются *Конституцией КНР (1982 г.)*, а также *Законом КНР «О выборах во Всекитайское собрание народных представителей и местные собрания народных представителей»* (принят в 1979 г. – действует в редакции 2010г.) и *«Правилами выборов депутатов Народно-освободительной армии Китая во Всекитайское собрание народных представителей и местные собрания народных представителей от уездной ступени и выше»* (приняты в 1981г. – действуют в редакции 1996 г.). Подробные инструкции по непосредственной организации и проведению выборов могут разрабатывать и принимать постоянные комитеты собраний народных представителей провинций, автономных областей и городов центрального подчинения. Позднее эти инструкции доводятся до сведения Постоянного комитета Всекитайского собрания народных представителей.

Правила выборов депутатов и нормы представительства Особого административного района КНР Сянган (Гонконг) и Особого административного района КНР Аомынь (Макао) устанавливаются Всекитайским собранием народных представителей отдельно.

Следует отметить, что избирательное законодательство КНР достаточно динамично совершенствуется в соответствии с задачами, стоящими перед страной в сфере государственного строительства.

Развитие избирательного законодательства в КНР началось с принятием в 1953 году *Закона КНР «О выборах во Всекитайское собрание народных представителей и местные собрания народных представителей различных ступеней»*. Этот Закон определил порядок организации и проведения выборов в представительные органы власти и закрепил основные принципы представительства от различных классов, социальных слоев и групп населения китайского общества, от различных национальностей и территорий.

Уже с самого начала избирательное законодательство КНР закрепило «классовый» подход при формировании собраний народных представителей различных ступеней. Это проявилось, прежде всего, в отсутствии принципа всеобщности избирательного права, когда значительная часть населения («классово-чуждые элементы» — бывшие помещики, а также «контрреволюционные элементы») лишались избирательных прав. При этом сама принадлежность к названным категориям юридически не была конкретизирована и определялась достаточно субъективно.

Устанавливалось неравное представительство от городского и сельского населения, причем представительство от рабочих, которые рассматривались как социально-политическая основа власти, должно было быть в восемь раз больше, чем от крестьян.

Выборы в низовые собрания народных представителей (волость, поселок, городской район и город без районного деления) осуществлялись прямыми выборами, а выборы всех вышестоящих собраний народных представителей — только путем многостепенных выборов, при которых нижестоящие представительные органы избирают вышестоящих.

Как правило, первые выборы проходили на безальтернативной основе. Устанавливались специальные квоты для национальных меньшинств. Отсутствовал принцип тайного голосования.

Позднее основные принципы избирательного права КНР были закреплены в первой Конституции КНР, принятой в 1954 году.

Формирование современной избирательной системы (после развала прежней в ходе «культурной революции») началось с принятием в 1979 году 2-й сессией Всекитайского собрания народных представителей 5-го созыва нового *Закона КНР «О выборах во Все-*

китайское собрание народных представителей и местные собрания народных представителей». В этот Закон вносились многочисленные поправки в 1982, 1986, 1995 и 2004 гг. В настоящее время Закон действует в редакции 2010 года (соответствующие изменения были внесены 3-й сессией Всекитайского собрания народных представителей 11-го созыва 14 марта 2010 г.).

Закон о выборах 1979 года закрепил основные принципы избирательного права КНР, установил нормы представительства в собраниях народных представителей различных ступеней, порядок организации и проведения выборов, а также дополнительных выборов, порядок отзыва депутатов, установил санкции за нарушение избирательного законодательства. По сравнению с избирательным Законом 1953 года новый Закон несколько расширил круг лиц, участвующих в выборах, исключив из него только лиц, лишенных политических прав по закону. Если Закон 1953 года детально устанавливал нормы представительства депутатов в собраниях народных представителей различных ступеней, то новый Закон о выборах предоставил такое право постоянным комитетам собраний народных представителей провинциального уровня, чтобы подобные нормы представительства максимально учитывали социально-классовую структуру общества, особенности национального состава населения, в том числе малочисленных народов и национальностей.

Закон 1979 года внес существенные изменения в принцип создания избирательных округов. Если раньше избирательные округа создавались только по территориальному принципу, то Закон 1979 года установил территориально-производственный принцип, в соответствии с которым избирательные участки создавались также и в производственных единицах, в учреждениях и организациях.

Хотя Закон 1979 года и сохранил неравное избирательное право, однако поздние поправки 1995 года это неравенство существенно уменьшили (была установлена пропорция 1:5 по сравнению с прежней 1:8 при представительстве городского и сельского населения). Нельзя не отметить важное значение закрепленного избирательным Законом 1979 года принципа тайного голосования при проведении выборов депутатов всех ступеней. Также были внесены значительные изменения в отдельные формулировки Закона, касающиеся порядка определения результатов голосования. Так, формулировка Закона 1953 года, в соответствии с которой «депу-

тат считается избранным, если за него проголосовало более половины избирателей либо депутатов, участвовавших в голосовании», была заменена на новую, более демократичную: «если за него проголосовало более половины всех избирателей или всех депутатов данной избирательной единицы».

Избирательный Закон 1979 года предусматривал сочетание *прямых и многостепенных* выборов в представительные органы государственной власти, но уже с 1979 года прямые выборы во всех случаях проводились на альтернативной основе.

Новый этап в развитии избирательного законодательства КНР начался с принятием в 1982 году Конституции КНР, на основе которой были внесены существенные изменения в избирательное законодательство. Так, в 1982 году было внесено 16 поправок в Закон о выборах, в соответствии с которыми была ограничена численность депутатов Всекитайского собрания народных представителей (3 000 вместо прежних 3 500), увеличена численность представителей национальных меньшинств в собраниях народных представителей всех ступеней, более четко определен порядок выдвижения кандидатов в депутаты и порядок отзыва депутатов и др.

В 1986 году в Закон были внесены новые поправки, наиболее важные из которых касались предоставления права участвовать в выборах гражданам КНР, проживающим за границей, если в период выборов в уездные и нижестоящие собрания народных представителей они находятся на территории КНР; усовершенствован порядок выдвижения кандидатов в депутаты и порядок отзыва депутатов и ряд других изменений. В частности, новые поправки предусматривали выдвижение кандидатов в депутаты политическими партиями и общественными («народными») организациями, а также определяли порядок такого выдвижения, тогда как Закон в редакции 1979 года говорил о выдвижении кандидатов в депутаты только избирателями и избирательными единицами по избирательным округам.

Поправки в Закон о выборах 1995 года увеличили число статей Закона с 44 до 53, многие статьи Закона были существенно дополнены и расширены. Прежде всего, это касается нового положения об обязательном участии женщин в представительных учреждениях, причем это представительство должно быть увеличено. Были введены определенные ограничения норм представительства, направленные на уменьшение общей численности депутатов собра-

ний различных ступеней, включая Всекитайское собрание народных представителей (число депутатов последнего – не более трех тысяч человек); изменены пропорции городского и сельского населения. Закон специально говорит об особых административных районах Сянган (Гонконг) и Аомынь (Макао) и предусматривает, что нормы представительства от этих районов во Всекитайское собрание народных представителей определяются самим высшим органом государственной власти КНР.

В октябре 2004г. на 12-м заседании Постоянного комитета Всекитайского собрания народных представителей 10-го созыва были приняты очередные поправки в Закон о выборах (в ст.ст. 9, 31, 33, 44 и 52). Эти поправки были направлены на демократизацию выборов и совершенствование избирательного процесса. Они также усилили юридическую ответственность за нарушения в ходе выборов.

Значительные изменения в избирательную систему КНР были внесены в 2010 г. Эти поправки увеличили число глав и статей Закона (соответственно с XI до XII глав и с 53-х до 57 статей); появилась новая глава – «Избирательные структуры»; изменена нумерация статей; уточнены полномочия избирательных комиссий; усилена ответственность за нарушения в ходе выборов и ряд других. Наиболее важным изменением является устранение принципа неравного представительства городского и сельского населения и соответственно закрепление принципа «равенства представительства городского и сельского населения, а также обеспечения надлежащей численности депутатов различных регионов, национальностей, видов деятельности» (ст.ст.14, 16).

Важной особенностью избирательного законодательства КНР является наличие специального нормативного акта, регламентирующего порядок выборов депутатов собраний народных представителей различных ступеней от Народно-освободительной армии Китая. Речь идет об уже названных выше «*Правилах выборов депутатов Народно-освободительной армии Китая во Всекитайское собрание народных представителей и местные собрания народных представителей от уездной ступени и выше*». Эти Правила были приняты Постоянным комитетом Всекитайского собрания народных представителей 10 июня 1981 года в соответствии с Конституцией КНР и ст. 5 Закона о выборах, а также с учетом особенностей проведения выборов в вооруженных силах. Данный нормативный акт регламентирует порядок участия военнослужащих в выборах

от Народно-освободительной армии Китая в собрания народных представителей различных ступеней, порядок создания избирательных комиссий, выдвижение кандидатов в депутаты и др. Данные Правила являются, с одной стороны, отдельно действующим нормативно-правовым актом, а с другой, – дополнением к Закону о выборах.

В настоящее время «Правила выборов депутатов Народно-освободительной армии Китая» действуют в редакции 1996 г. (приняты на 22-м заседании Постоянного комитета Всекитайского собрания народных представителей 8-го созыва 29 октября 1996 г.).

В новой редакции Правил выборов депутатов Народно-освободительной армии Китая (1996 г.), прежде всего, были внесены изменения в состав армейского электората, из числа которого были исключены работники предприятий военной промышленности и члены семей военнослужащих (кроме живущих в отдаленных гарнизонах). По новому законодательству они стали голосовать вместе с местными жителями. Было исключено положение, предусматривающее избрание депутатов Всекитайского собрания народных представителей от центральных органов управления военной промышленностью и военных академий. В настоящее время таким правом пользуются только Генеральный штаб, главные управления Народно-освободительной армии Китая, крупные военные округа и канцелярия Центрального военного совета. В новой редакции Правил о выборах также содержатся положения, направленные на совершенствование всей системы выборов в вооруженных силах, а также системы отзыва армейских депутатов.

Представляется необходимым также отметить прослеживающуюся в последнее время тенденцию к существенной унификации избирательного законодательства при регулировании выборов в собрания народных представителей различных уровней, что вытекает из принципа единства государственной власти в КНР.

§ 2. Принципы избирательного права КНР

Избирательная система КНР базируется на целом ряде *принципов*, которые сочетают в себе демократические начала и, одновременно, отражают национальную специфику страны. Ст.3 Конституции КНР гласит: «Всекитайское собрание народных представителей и местные собрания народных представителей различных

ступеней избираются демократическим путем. Они ответственны перед народом и находятся под его контролем».

Конституция КНР и избирательное законодательство закрепляют основные принципы избирательного права, важнейшими из которых является *всеобщность* (ст. 34 Конституции); *демократический порядок избрания собраний народных представителей* (ст. 3 Конституции); *ответственность представительных органов власти перед народом и подконтрольность ему* (ст.ст. 3, 102 Конституции); *обязательное представительство национальных меньшинств в представительных органах государственной власти* (ст. 59 Конституции); *сочетание прямых и непрямых выборов* (ст.ст. 59 и 97 Конституции); *право отзыва депутатов* (ст. 102 Конституции). Выборы в КНР осуществляются путем *тайного* голосования и *на альтернативной основе* (т.е. число выдвинутых кандидатов должно превышать число депутатов, подлежащих избранию).

Важнейшим принципом избирательного права в КНР является принцип *всеобщности*. Ст. 34 Конституции КНР гласит: «Все граждане Китайской Народной Республики, достигшие 18 лет, независимо от национальной и расовой принадлежности, пола, рода занятий, социального происхождения, вероисповедания, образования, имущественного положения и оседлости имеют право избирать и быть избранными, за исключением лиц, лишенных политических прав по закону». Соответствующее положение содержится в ст.3 Закона о выборах.

Действующее законодательство существенно расширило круг лиц, участвующих в выборах местных представительных органов власти. В частности, ст. 6 Закона о выборах предусматривает, что если «граждане Китайской Народной Республики, проживающие за границей, во время выборов депутатов собраний народных представителей уездной и нижестоящей ступеней находятся на территории КНР, то они могут принимать участие в выборах по месту рождения или по месту жительства до выезда за рубеж».

Вместе с тем, законодательство КНР устанавливает серьезные *изъятия* из принципа *всеобщности*. Названные выше ст. 34 Конституции КНР и ст.3 Закона о выборах прямо предусматривают, что «лица, лишенные политических прав по закону», не имеют права избирать и быть избранными. Одновременно с этим ст. 50 Уголовного кодекса КНР говорит о возможности лишения избирательных прав как части прав политических по приговору суда.

Лишение политических прав в КНР включает в себя лишение свободы слова, печати, собраний, союзов, уличных шествий и демонстраций, а также право занимать руководящие должности на предприятиях, в учреждениях и организациях. Лишение политических, в том числе и избирательных прав предусматривается в качестве дополнительной меры наказания, прежде всего для так называемых «контрреволюционных элементов», т.е. лиц, совершивших контрреволюционные преступления. Под контрреволюционным преступлением, в соответствии со ст. 90 УК КНР, понимается «деяние, совершенное с целью свержения политической власти диктатуры пролетариата и подрыва социалистической системы либо нанесения вреда КНР». Ст. 52 УК КНР также предусматривает такую меру наказания как лишение избирательных прав «в необходимых случаях» и для иных преступных элементов (ст. 52 УК КНР). Политических, в том числе и избирательных прав, также лишаются приговоренные к смертной казни и бессрочному (пожизненному) лишению свободы, а также «преступные элементы, серьезно нарушающие общественный порядок».

Лишение политических прав устанавливается на срок от 1 до 5 лет.

В избирательные списки не включаются душевнобольные, которые не в состоянии осуществлять самостоятельно избирательные права (ст. 26 Закона о выборах). Данный вопрос решается соответствующей избирательной комиссией.

Реализация избирательного права может быть приостановлена (это касается только прямых выборов) по решению прокуратуры или суда на время заключения в отношении лиц, которые заключены под стражу по обвинению в совершении преступления, угрожающего государственной безопасности, или другого серьезного уголовного преступления и находятся под следствием в ходе судебного разбирательства или ожидания вынесения судебного приговора.

Факт невнесения в список избирателей может быть обжалован в избирательную комиссию. Поданная жалоба должна быть рассмотрена в трехдневный срок с момента подачи жалобы. В том случае, если заявитель не удовлетворен вынесенным избирательной комиссией решением, он может обжаловать его в суде, при этом вынесенное судом решение является окончательным.

Важным демократическим принципом является принцип *равного* избирательного права. В КНР этот принцип имеет определен-

ную специфику: с одной стороны, каждый избиратель имеет один голос («Каждый избиратель в ходе одних выборов имеет право голосовать только один раз» — ст.4 Закона о выборах). Поправки в Закон 2010г. отменили существовавшее ранее неравное представительство городского и сельского населения при явном преимуществе городского населения перед сельским. Так, ранее, при выборах депутатов Всекитайского собрания народных представителей и собрания народных представителей провинций, автономных районов и городов центрального подчинения, автономных округов, уездов и автономных уездов депутат от сельской местности представлял в пять раз больше избирателей, чем депутат от городского населения, т.е. названные выше нормы представительства соотносились как 5:1 в пользу городского населения. При выборах депутатов нижестоящих собраний народных представителей это соотношение могло изменяться от 4:1 до 1:1.

Последние поправки в Закон о выборах (2010 г.) устраняют неравное представительство городского и сельского населения и соответственно закрепляют принцип «равенства представительства городского и сельского населения, а также обеспечения надлежащей численности депутатов различных регионов, национальностей, видов деятельности» (ст.ст. 14, 16).

При этом, как гласит ст. 25 Закона о выборах, «численность населения, представляемая одним депутатом от каждой административно-территориальной единицы, должна в целом быть одинаковой».

Для обеспечения представительства национальных меньшинств, компактно или рассредоточенно проживающих в КНР, ст.ст. 18 и 19 Закона о выборах предусматривает специальные нормы представительства. По общему правилу, каждое компактно проживающее национальное меньшинство в местах компактного проживания национальных меньшинств должно быть представлено в собрании народных представителей в данной местности (ст. 18 Закона). Если доля национального меньшинства в общем населении при выборах в местные собрания народных представителей превышает 30%, то действует общая норма представительства. Если же эта доля менее 15%, то представительство национального меньшинства может быть увеличено, но не более чем наполовину.

Что касается национальных меньшинств, проживающих рассредоточенно, то их представительство также может быть увели-

чено по сравнению с долей, которую они составляют в общей численности населения в соответствующем избирательном округе. При этом в высшем органе государственной власти КНР — Всекитайском собрании народных представителей «крайне малочисленные национальные меньшинства должны быть представлены, по меньшей мере, одним депутатом» (ст. 17 Закона о выборах).

Вся избирательная документация (списки избирателей, удостоверения на право голосования, списки кандидатов и др.) в автономных районах, автономных округах и автономных уездах должны одновременно с общегосударственной использовать и общепринятую в данной местности письменность национальных меньшинств (ст. 22 Закона). В настоящее время все 55 национальных меньшинств в Китае имеют своих представителей в ВСНП 12-го созыва (2013 г.). Их общее число составляет 409 человек, что больше на 13,69 процентов с аналогичным представительством в ВСНП 11-го созыва.

С целью привлечения женщин к управлению государством Закон о выборах (ст. 6) предусматривает, что женщины должны иметь «надлежащее количество мест во Всекитайском собрании народных представителей и местных собраниях народных представителей», «при этом коэффициент представительства женщин в них должен постепенно повышаться». Конкретные цифры закон не устанавливает и оставляет этот вопрос на усмотрение структур, принимающих политические решения. Так, в нынешнем ВСНП 12-го созыва женщины-депутаты составляют 699 человек (23,4 процента), что на 2,07 процента больше, чем было избрано в ВСНП 11-го созыва.

Для более активного вовлечения эмигрантов и реэмигрантов в политические процессы Закон специально оговаривает резервирование «надлежащего количества депутатских мест» для реэмигрантов, в особенности в местностях, где они составляют достаточно большое число населения (ст.6 Закона).

Что касается граждан КНР, проживающих за границей (так называемые хуацяо), то если эти граждане во время выборов депутатов собраний народных представителей уездной и нижестоящей ступеней находятся в Китае, то они могут принять участие в выборах по месту рождения или по месту жительства до выезда за рубеж (ст. 6 Закона о выборах).

Проживающие в материковой части Китая тайваньцы в особом порядке избирают депутатов от Тайваня. Так, депутаты Всекитайского собрания народных представителей от провинции Тайвань избираются путем консультаций постоянными комитетами собраний народных представителей провинций, автономных районов и городов центрального подчинения, а также воинских частей.

Таким образом, можно выделить определенное неравенство избирательного права КНР, которое заключается в «резервировании надлежащего количества мест» в собраниях народных представителей различных ступеней для представителей национальных меньшинств и женщин, также в ряде случаев — эмигрантов и реэмигрантов. Одновременно с этим новая редакция Закона о выборах предусматривает, что депутаты собраний народных представителей всех ступеней должны широко представлять различные слои китайского общества, а «депутаты низовых собраний народных представителей, в особенности представляющие рабочих, крестьян и интеллигенцию, должны иметь надлежащее количество депутатских мест» (новая редакция ст. 6 Закона о выборах).

Характерной особенностью формирования представительных органов власти в КНР является *сочетание прямых и непрямых выборов* (в последнем случае депутаты нижестоящих представительных органов власти избирают депутатов вышестоящих собраний народных представителей). Прямыми выборами формируются лишь собрания народных представителей, образуемые в административно-территориальных единицах низового звена (волости, национальные волости, поселки, города без районного деления, городские районы, уезды, автономные уезды). Представительные органы провинций, автономных районов, городов центрального подчинения, городов с районным делением, автономных округов и депутаты Всекитайского собрания народных представителей избираются нижестоящими собраниями народных представителей. Такой способ формирования представительных органов власти (сочетание прямых и непрямых выборов) обусловлен целым рядом объективных причин и, прежде всего — отсутствием демократических традиций в обществе, достаточно низким уровнем политической и правовой культуры населения в целом, а также сложностями в обеспечении связей и контактов между различными частями страны из-за неразвитости ее инфраструктуры.

Голосование является *тайным* (ст. 38 Закона о выборах), что должно исключить контроль за волеизъявлением избирателей.

Избиратель, как правило, голосует лично. Однако, если избиратель по причине неграмотности или инвалидности не может сам заполнить избирательный бюллетень, то он вправе уполномочить другое лицо заполнить бюллетень и проголосовать вместо него. В случае отсутствия избирателя в день выборов, он может с согласия избирательной комиссии уполномочить в письменной форме другого избирателя проголосовать вместо него. Однако одно лицо может иметь поручения для голосования не более чем от трех избирателей. При этом, в соответствии с новой редакцией Закона о выборах, «избиратель обязан проголосовать в соответствии с волеизъявлением поручителей» (ст.40).

Характерной особенностью формирования представительных органов власти в КНР является особое представительство Народно-освободительной армии Китая (НОАК) в собраниях народных представителей всех уровней. Как уже отмечалось ранее, выборы от НОАК регламентируются специальным юридическим актом – «Правилами выборов депутатов Народно-освободительной армии Китая во Всекитайское собрание народных представителей и местные собрания народных представителей от уездной ступени и выше». Эти Правила были разработаны и приняты в соответствии с Конституцией КНР и названным выше Законом о выборах.

§ 3. Организация и проведение выборов

Законодательство КНР возлагает организацию проведения выборов депутатов представительных органов государственной власти на избирательные комиссии различных уровней. При этом руководство проведением выборов и избирательными комиссиями осуществляют постоянные комитеты собраний народных представителей соответствующего звена и Постоянный комитет Всекитайского собрания народных представителей. Так, в соответствии со ст. 59 Конституции КНР выборы депутатов Всекитайского собрания народных представителей проводятся под руководством Постоянного комитета Всекитайского собрания народных представителей. Эти выборы должны состояться за два месяца до истечения срока полномочий Всекитайского собрания народных представителей данного созыва. Законодательство КНР предусматривает возможность отсрочки проведения выбо-

ров депутатов высшего представительного органа государственной власти и продления срока полномочий Всекитайского собрания народных представителей «при чрезвычайных обстоятельствах, когда проведение выборов не представляется возможным» (ст. 60 Конституции КНР). Однако такое решение должно быть принято большинством не менее двух третей всех членов Постоянного комитета Всекитайского собрания народных представителей. При этом очередные выборы депутатов Всекитайского собрания народных представителей должны быть проведены в течение года после устранения чрезвычайных обстоятельств (ст. 60 Конституции КНР).

Руководство проведением выборов на уровне провинций, городов с районным делением, автономных округов и автономных районов осуществляют постоянные комитеты соответствующих собраний народных представителей. Что касается проведения выборов депутатов собраний народных представителей низестоящих единиц (города без районного деления – уезды), то ими руководят избирательные комиссии соответствующего уровня, которые действуют под руководством постоянных комитетов собраний народных представителей соответствующей ступени. Деятельность низовых избирательных комиссий (уровня волость-поселок) осуществляется под руководством вышестоящих избирательных комиссии городов без районного деления, городских районов, уездов и автономных уездов).

Выборы в КНР проводятся по *одномандатным* и *многомандатным избирательным округам*, которые могут образовываться как по месту жительства, так и по производственному принципу (в учреждениях, организациях, в производственных единицах). В каждом избирательном округе избирается от одного до трех депутатов. Избирательные округа образуются в соответствии с нормами представительства, которые устанавливаются законодательством для данной территории.

Нормы представительства при формировании Всекитайского собрания народных представителей устанавливаются его Постоянным комитетом. При этом общее число депутатов Всекитайского собрания народных представителей не может превышать 3 тыс. человек (в ходе последних выборов депутатов, состоявшихся в 2012-2013 гг., было избрано 2 987 депутатов ВСНП 12-го созыва).

В связи с восстановлением суверенитета КНР над бывшими колониями Гонконг (Сянган) (в 1997 г.) и Макао (Аомынь) (в 1999 г.), данные территории получили статус Особых административных районов КНР (ОАР) и стали избирать своих депутатов во Всекитайское собрание народных представителей (согласно Правилам выборов депутатов во Всекитайское собрание народных представителей от ОАР Сянган и ОАР Аомынь соответственно). В ходе состоявшихся в январе 2013 г. выборов от ОАР Сянган было избрано 36 депутатов, а от ОАР Аомынь — 12. Избираемое особым путем представительство от провинции Тайвань в настоящее время насчитывает 13 человек.

Ст. 11 Закона о выборах конкретизирует нормы представительства при формировании местных собраний народных представителей различных ступеней. Так, базовая норма представительства в провинциях, автономных районах, городах центрального подчинения составляет 350 депутатов. При этом в провинциях и автономных районах допускается добавление одного депутата на каждые 150 000 человек, а в городах центрального подчинения — на каждые 25 000 человек. Новая редакция Закона о выборах определяет, что общая норма представительства данного уровня не должна превышать 1 000 депутатов.

Базовая норма представительства в городах окружного уровня и автономных округах составляет 240 депутатов с допустимым добавлением одного депутата на каждые 25 000 человек, при этом общая норма представительства не должна превышать 650 депутатов.

Базовая норма представительства в городах без районного деления, городских районах, уездах, автономных уездах составляет 120 депутатов, при этом допускается добавление одного депутата на каждые 5 000 человек. В регионах с многочисленным населением (свыше 1 650 000 человек) базовая норма представительства не должна превышать 450 депутатов. В малонаселенных районах (с населением менее 50 000 человек) общая норма представительства может быть меньше 120 депутатов.

Важным этапом в подготовке и проведении выборов является *составление списков и регистрация избирателей*. Регистрация проводится по избирательным округам. Перед проведением очередных выборов проводится перерегистрация избирателей, ранее участвовавших в предыдущих выборах, а также регистрация новых избирателей, достигших 18 лет. Одновременно проводится реги-

страция в качестве избирателей лиц, восстановленных в политических правах. Избиратели, выехавшие после регистрации из данного избирательного округа, включаются в списки избирателей в новом избирательном округе.

Не позднее чем за 20 дней (в прежней редакции – 15 дней) до даты проведения выборов избирательные комиссии публикуют общие списки избирателей. Лица, участвующие в выборах путем голосования с помощью специальных удостоверений на право голосования, получают соответствующие удостоверения.

Лица, не согласные с обнародованными списками избирателей, могут в течение 5 дней с момента обнародования списков избирателей направить в избирательную комиссию соответствующую жалобу, которая должна быть рассмотрена в течение трех дней. Если же лицо, подавшее жалобу, не удовлетворено решением избирательной комиссии, то оно может за пять дней до проведения выборов обратиться в народный суд, который должен вынести решение до дня проведения выборов. При этом решение народного суда является окончательным.

Выдвижение кандидатов в депутаты. Право выдвижения кандидатов в депутаты имеют политические партии (Коммунистическая партия Китая, Революционный комитет гоминьдана Китая, Демократическая лига Китая, Китайская ассоциация демократического национального строительства, Китайская ассоциация содействия развитию демократии, Крестьянско-рабочая демократическая партия Китая, Чжунго-Чжигундан (Партия стремления к справедливости), Общество «3 сентября», Лига демократического самоуправления Тайваня) и «народные» (общественные) организации, наиболее крупными из которых являются Коммунистический союз молодежи Китая, Всекитайская федерация профсоюзов, Всекитайская федерация женщин, Всекитайская федерация молодежи, Всекитайская ассоциация промышленников и торговцев, Китайская ассоциация деятелей науки и техники и многие другие. Политические партии и «народные» организации могут выдвигать кандидатов в депутаты или раздельно, или совместно.

Законодательство также предусматривает возможность выдвижения кандидатов группами избирателей в количестве более 10 человек. Лица, выдвигающие кандидата, должны представить в избирательную комиссию или президиум собрания народных представителей биографию, личные и другие важные сведения о кандидате.

Как показывает практика последних лет, большинство кандидатов выдвигается согласованным списком Единого фронта – Народного политического консультативного совета Китая, который, в соответствии с действующей Конституцией КНР, определяется как «широкий патриотический фронт различных демократических партий и народных организаций, объединяющих всех трудящихся, всех патриотов, поддерживающих социализм и всех патриотов, борющихся за объединение Родины».

В соответствии с законодательством, число кандидатов должно превышать число депутатов, подлежащих избранию (*ст. 30 Закона о выборах*). Так, при прямых выборах число кандидатов должно превышать число подлежащих избранию депутатов от 1/3 до 2^х. При многостепенных выборах число кандидатов должно превышать число подлежащих избранию депутатов от 1/5 до 1/2.

В ходе выдвижения кандидатов проводятся предварительное многократное обсуждение и согласование кандидатур в группах избирателей, а за семь дней (в прежней редакции – за пять дней) до выборов публикуются окончательные списки кандидатов в депутаты, составленные с учетом мнения большинства избирателей.

Особенностью избирательной системы КНР является возможность проведения так называемых «*предварительных выборов*» (*ст. 31 Закона о выборах*). Если списки кандидатов при проведении многостепенных выборов оказываются очень большими, т.е. превышающими установленные законодательством пределы, то проводится дополнительное голосование, по результатам которого определяется список кандидатов в депутаты в пределах установленной их численности.

Выборы депутатов в местные собрания народных представителей в районах компактного проживания национальных меньшинств могут проводиться или отдельно, или совместно с другими национальностями «в зависимости от характера межнациональных отношений и с учетом особенностей проживания различных национальностей в данном регионе» (*ст. 21 Закона о выборах*).

Вся избирательная документация, списки избирателей, удостоверения на право голосования, списки кандидатов в депутаты, удостоверения об избрании депутатов, печати избирательных комиссий и другие документы, используемые в автономных районах,

автономных округах и автономных уездах, должны одновременно с государственным языком использовать распространенную в данной местности национальную письменность (*ст. 22 Закона о выборах*).

Выдвижение кандидатов от НОАК имеет определенную специфику: армейские кандидаты в депутаты выдвигаются не политическими партиями или «народными» организациями, а непосредственно войсковыми организациями Коммунистической партии Китая на соответствующих избирательных собраниях. Также военнослужащие группой численностью не менее 10 человек или делегатов собраний представителей военнослужащих имеют право выдвигать кандидатов в депутаты от НОАК. Выдвигающие кандидаты в депутаты лица должны представить в избирательные комиссии или комитеты военнослужащих сведения рекомендательного характера о кандидатах в депутаты.

Депутаты собраний народных представителей от НОАК уездного уровня избираются прямыми выборами по избирательным округам в частях, дислоцированных на территории соответствующего административного района, военнослужащими, находящимися там на действительной военной службе, а также другими лицами, которые участвуют в выборах вместе с военнослужащими (например, размещенные в расположении воинских подразделений лица, уволившиеся с военной службы или вышедшие на пенсию, рабочие и служащие, работающие в соответствующих воинских частях и т.д.). Размеры избирательного округа при этом определяются критерием избрания в каждом избирательном округе от 1 до 3 депутатов. Депутаты собраний народных представителей городов с районным делением, автономных округов, провинций, автономных областей, городов центрального подчинения, избираемые от НОАК в воинских гарнизонах, избираются на собраниях представителей военнослужащих, созываемых в полках и выше. Делегаты собраний представителей военнослужащих НОАК дивизионного звена и выше избираются нижестоящими собраниями представителей военнослужащих. В нижестоящих подразделениях, где не собираются собрания представителей военнослужащих, выборы проводятся собраниями военнослужащих.

Что касается депутатов Всекитайского собрания народных представителей от НОАК, то они избираются собраниями военнослужащих крупных военных округов, Генерального штаба, глав-

ных управлений НОАК и канцелярии Центрального военного совета. По итогам последних выборов в состав Всекитайского собрания народных представителей 12-го созыва было избрано 268 депутатов от Народно-освободительной армии Китая.

По требованию избирателей избирательная комиссия должна организовать встречи кандидатов в депутаты с избирателями, в ходе которых кандидаты предоставляют о себе подробную информацию и отвечают на вопросы избирателей (ст. 33 Закона о выборах).

Порядок голосования. В случае проведения прямых выборов депутатов собраний народных представителей, когда депутаты избираются непосредственно избирателями, каждый избиратель при предъявлении удостоверения личности или удостоверения на право голосования получает избирательный бюллетень. На всех избирательных участках оборудованы переносные урны для голосования. Каждый избиратель, как правило, голосует лично.

По окончании голосования контролеры-счетчики, которые избираются избирателями или депутатами (при проведении многостепенных выборов) и члены избирательной комиссии сверяют число проголосовавших лиц с числом бюллетеней и составляют соответствующий протокол. С целью исключения фальсификации результатов выборов новая редакция Закона о выборах предусматривает, что «лица, находящиеся в близких родственных отношениях с кандидатами в депутаты, не могут осуществлять контроль и подсчет голосов» (ст. 41).

Выборы признаются действительными, если число поданных бюллетеней не превышает общего числа проголосовавших. Также необходимо, чтобы в выборах приняло участие более половины всех избирателей.

Избранным считается кандидат, получивший более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании при условии участия в голосовании более половины всех избирателей данного избирательного округа. При многостепенных выборах избранным считается депутат, получивший более половины голосов от общего числа всех депутатов нижестоящих собраний народных представителей. При равном числе полученных голосов проводятся повторные выборы.

Избирательные комиссии или президиумы собраний народных представителей определяют правильность выборов и обнаруживают их результаты.

Избранный кандидат наделяется мандатом, специальными полномочиями и ответственностью. При этом «гражданин не вправе одновременно быть депутатом собраний народных представителей двух и более административно-территориальных единиц, одна из которых не является подчиненной по отношению к другой» (ст.45 новой редакции Закона о выборах).

Законодательство КНР закрепляет *подконтрольность* депутатов собраний народных представителей различных ступеней избирателям и избравшим их органам (ст. 77 Конституции), которые в случаях, предусмотренных законом, могут отозвать избранных ими депутатов. В этой связи следует особо отметить, что в КНР важнейшим принципом, определяющим статус депутатов собраний народных представителей различных ступеней, является принцип *императивного мандата*, который, в частности, предусматривает право избирателей давать депутатам обязательные наказания и досрочно отзывать депутатов, если они эти наказания не выполняют или ненадлежащим образом осуществляют свои полномочия. Ст. 46 Закона о выборах гласит, что «депутаты Всекитайского собрания народных представителей и местных собраний народных представителей различных ступеней находятся под контролем избирателей и избравших их избирательных единиц. Избиратели и избирательные единицы имеют право отзывать избранных ими депутатов».

§ 4. Прекращение депутатских полномочий

Отзыв депутата – это институт, противоположный выборам. Законодательство КНР предусматривает возможность досрочного отзыва депутата, если он нарушает закон, не выполняет наказания избирателей и т.д. Сам порядок отзыва депутатов был конкретизирован Законом о выборах. В соответствии со ст. 47 этого Закона отзыв депутатов, избранных прямыми выборами, проводится путем прямого волеизъявления (голосования) избирателей соответствующего избирательного округа. Письменные предложения об отзыве депутатов уездных и волостных собраний народных представителей направляются в постоянный комитет уездного собрания народных представителей за подписями не менее 30 избирателей (в уездах) и 50 избирателей данного избирательного округа (в волостях). В тексте таких предложений об отзыве депутата должны быть ясно изложены причины отзыва. Для отзыва депутатов уезд-

ных и волостных собраний народных представителей необходимо получение более половины голосов избирателей данного избирательного округа (ст. 50 Закона о выборах). Отзыв депутатов, избранных путем многостепенных выборов, проводится большинством голосов депутатов собрания народных представителей, избравшего данного депутата, а в период между сессиями данного собрания народных представителей – большинством голосов членов его постоянного комитета.

Предложение о таком отзыве принимается сессией собрания народных представителей уездного и вышестоящего звена или же группой депутатов более одной десятой численности депутатского корпуса соответствующего собрания народных представителей. Для отзыва депутатов, избранных местными собраниями народных представителей не ниже уездного уровня, необходимо получение более половины голосов депутатов собраний народных представителей соответствующей ступени. В период между сессиями собраний народных представителей необходимо получение более половины голосов всего состава постоянного комитета собрания народных представителей.

Решение об отзыве депутата доводится до сведения постоянного комитета собрания народных представителей вышестоящей ступени. Отзываемый депутат имеет право присутствовать на заседании, где происходит его отзыв, и выразить в письменной форме свое мнение.

Отзыв депутата осуществляется путем тайного голосования.

Определенную специфику имеет отзыв депутатов от Народно-освободительной армии Китая. Отзыв депутата собрания народных представителей уездной ступени осуществляется по письменному требованию группы не менее 10 избирателей избирательного округа, избравшего депутатов уездной ступени. Данное письменное требование с изложением ясных мотивов отзыва направляется в избирательные комиссии бригады (полка). Депутаты, в отношении которых выдвигается требование об отзыве, вправе выступить с соответствующим опровержением на собрании военнослужащих или же представить свое опровержение в письменной форме. Далее избирательные комиссии бригады (полка) должны в отпечатанном виде довести до сведения избирателей первоначального избирательного округа требование об отзыве депутата и его письменные опровержения.

Избирательные комиссии бригады (полка) проводят голосование об отзыве данного депутата (ст. 33 Правил выборов депутатов Народно-освободительной армии Китая).

Избирательные комиссии уровня полка и выше могут выступить с инициативой отзыва депутата вышестоящей ступени собрания народных представителей, который был избран собранием военнослужащих данной ступени. Проект решения об отзыве депутата принимается путем тайного голосования.

Для отзыва депутата собрания народных представителей уездного звена требуется более половины голосов избирателей соответствующего избирательного округа. Для отзыва депутата, избранного собранием военнослужащих, требуется, чтобы за решение об отзыве проголосовало более половины делегатов данного собрания представителей военнослужащих.

Приятое решение об отзыве депутата-военнослужащего направляется в постоянные комитет собрания народных представителей равной ступени и в войсковую избирательную комиссию вышестоящей ступени.

Еще одной формой прекращения депутатских полномочий в КНР является *отставка* депутата, т.е. досрочное добровольное сложение своих депутатских полномочий избранным депутатом. Это, в частности, предусматривает ст. 52 Закона о выборах, которая содержит положение о том, что депутаты Всекитайского собрания народных представителей и собраний народных представителей нижестоящих ступеней могут подавать в соответствующие инстанции заявления об отставке. Такие заявления в письменной форме подаются депутатами Всекитайского собрания народных представителей, депутатами собраний народных представителей провинций, автономных областей и автономных округов в постоянные комитеты избравших их собраний народных представителей. Депутаты уездных собраний народных представителей подают письменные заявления об отставке в постоянный комитет собрания народных представителей данной ступени. Депутаты волостных собраний народных представителей могут подавать письменные заявления об отставке непосредственно в собрания народных представителей данной ступени. В случае принятия соответствующей инстанцией просьбы об отставке, депутат, если он также входил в состав постоянных комитетов, являлся членом специальных комиссий или занимал какие-либо вы-

борные должности в соответствующих собраниях народных представителей, автоматически прекращает свое пребывание в данной должности. Постоянные комитеты соответствующих собраний народных представителей публикуют необходимую информацию.

Избирательное законодательство КНР также предусматривает проведение *дополнительных выборов*. Такие выборы проводятся, прежде всего, в том случае, если избранный депутат по объективной причине (смерть, тяжелая болезнь и т.д.) не может осуществлять депутатские полномочия. Что касается депутатов местных собраний народных представителей, то в случае их переселения из административной единицы, которую они представляли, в другую местность, их депутатские полномочия автоматически прекращаются и они утрачивают статус депутата, а на места выбывших депутатов проводятся дополнительные выборы. Такие дополнительные выборы могут быть прямыми, если речь идет о выборах депутатов собраний народных представителей низового звена, или же они проводятся постоянными комитетами собраний народных представителей от уездного звена и выше, если речь идет о выборах депутатов собраний народных представителей вышестоящей ступени.

При проведении дополнительных выборов число кандидатов в депутаты может превышать число подлежащих избранию депутатов или же быть равным ему. Конкретный порядок проведения дополнительных выборов определяется постоянными комитетами собраний народных представителей провинций, автономных областей и городов центрального подчинения.

Все расходы, связанные с выборами депутатов собраний народных представителей, включаются в бюджет и оплачиваются государством (ст. 7).

Действующее законодательство КНР предусматривает серьезные санкции в случае нарушений в ходе выборов (глава XI). Ст. 55 Закона о выборах предусматривает применение административных и уголовных санкций за нарушения в ходе выборов (в частности, использование насилия, угроз, обмана, подкупа и других незаконных деяний, а также в случае создания препятствий избирателям и депутатам свободно осуществлять избирательные права). В число подобных противоправных действий законодательство также включает подделку избирательных документов, сообщение ложной информации, например, о числе избирательных бюллетеней и др. Также преследуется по закону оказание давления на из-

бирателей, совершение актов мести в отношении лиц, подавших жалобу на незаконные действия в ходе выборов или отзыва депутата. Следует отметить, что последние поправки в Закон о выборах ужесточили наказание за нарушение избирательного законодательства и избирательных прав граждан. Новая редакция Закона особо говорит о юридической ответственности за подкуп и дачу взятки (деньгами или иным имуществом) в ходе выборов, а также устанавливает административную ответственность государственных служащих, нарушивших избирательный Закон. В случае выявления подкупа или дачи взятки выборы могут быть признаны недействительными (ст. 55).

Характерной чертой избирательного процесса в КНР является руководство и решающее участие в этом процессе Коммунистической партии Китая (КПК). ЦК КПК принимает директивные документы, определяющие основные цели и задачи каждой избирательной кампании под углом зрения проводимых в стране реформ, определяет конкретные задачи партийных организаций в ходе избирательных кампаний, выявляет встречающиеся недостатки (несоблюдение избирательного законодательства, случаи нарушения избирательных прав граждан и др.). Организации КПК выдвигают членов партии кандидатами в депутаты, осуществляют партийный контроль за проведением выборов, проводят активную организационную, агитационную и пропагандистскую работу среди избирателей.

Отмечая, в целом, положительную динамику развития избирательной системы КНР, следует отметить ряд негативных моментов, которые по-прежнему наблюдаются в ходе проведения выборов. Это, в частности, слабое знание избирательного законодательства как самими избирателями, так и членами избирательных комиссий, государственными чиновниками, определенная формализованность выборов, ошибки при составлении списков избирателей, подделки избирательных бюллетеней, манипуляции при подсчете голосов и другие.

Выборы депутатов представительных органов государственной власти в КНР всегда проходят в торжественной обстановке и широко освещается средствами массовой информации.

Глава V

Избирательное право Финляндии

§ 1. Источники избирательного права Финляндии

В Финляндии путем всеобщих выборов избирается парламент страны (Эдускунта), президент республики, представители коммунальных собраний и 14 членов в Европейский парламент.

Становление избирательного законодательства Финляндии берет начало с 1906 г., когда были приняты Устав Сейма Великого княжества Финляндского и Закон о выборах, а год спустя были проведены в соответствии с названными документами первые выборы в парламент страны.

Первый закон о коммунальных выборах был принят в 1917 г., спустя год после принятия которого в стране впервые были проведены местные выборы. В 1919 г. Сейм избрал первого президента Финляндии. Им стал К. Стольберг, а в 1922 г. был принят Закон о выборах коллегии выборщиков для избрания главы государства. Только в 1994 г. выборы президента стали прямыми. В связи с присоединением Финляндии к ЕС в 1995 г. был принят Закон о выборах представителей страны в Европарламент.

В настоящее время выборы в Финляндии регулируют следующие нормативно-правовые акты:

- *Конституция 1999 г.* (№ 731/1999), в которой содержатся нормы, устанавливающие избирательные права, порядок проведения парламентских и президентских выборов как очередных, так и досрочных.
- *Закон «О выборах» от 8.10.1998 г.* (№ 714/1998) с последующими поправками, принятыми в 2002, 2003 и 2006 гг. Этот закон регламентирует порядок проведения выборов президента страны, парламента, делегатов от Финляндии в Европарламент, а также коммунальные выборы. Закон структурно состоит из трех частей: первая часть «Общие положения» устанавливает, кому принадлежит активное и пассивное избирательное право, порядок формирования избирательных округов, распределение парламентских мандатов между избирательными округами,

систему избирательных органов и их полномочия, составление избирательных списков, процедуру голосования как в день выборов, так и досрочно, подсчет голосов и обнародование результатов выборов; часть вторая «Положения о соответствующих выборах» посвящена регулированию вопросов, связанных с конкретными выборами – выборами парламента, президента, коммунальными выборами и выборами в Европарламент; часть третья «Особые положения» содержит нормы, посвященные ответственности за нарушения, связанные с выборами, распределению финансовых средств между избирательными органами, а также нормы о вступлении в силу настоящего Закона, о прекращении действия ранее принятых избирательных законов (Закона о выборах депутатов Эдускунты от 13.06.1969 г. (№ 391/1969), Закона о выборах президента Республики от 22.07.1991 г. (№ 1076/1991), Закона о коммунальных выборах от 12.05.1972 г. (№ 361/1972), Закона о выборах представителей Финляндии в Европарламенте от 3.03.1995 г. (№ 272/1995).

- *Коммунальный закон 1995 г. (№ 365/1995)*³³, который содержит нормы о принципах избирательного права на коммунальных выборах (в соответствии с § 9 названного Закона они являются прямыми, тайными, пропорциональными, равными), а также регламентирует количество представителей в выборном местном органе, которое зависит от численности жителей, проживающих в коммуне (минимальное количество местных депутатов составляет 17 человек, которые избираются в коммунах с численностью не более 2000 жителей, а максимальное количество местных депутатов составляет 85 человек, избираемых в коммунах с населением свыше 400 000 жителей), положения о заместителях депутатов (ими становятся неизбранные кандидаты, стоящие в партийном списке после кандидатов, получивших мандат в выборном органе местного самоуправления), цензы для активного и пассивного избирательного права на выборах коммунальных уполномоченных.
- *Закон «О сообщении сведений о финансировании кандидатов, принимающих участие в выборах» 2000 г. (№ 414/2000)* был принят с целью обеспечения «открытости финансирования выборов, а также выяснения возможных связей кандидатов» (абз. 2

³³ Выборы в собрание уполномоченных Аландских островов регулируется законом, принятым законодательным органом этой автономной территории. – *Прим. автора.*

§ 1 Закона). Закон регулирует, какие сведения о финансировании избирательных кампаний кандидаты обязаны предоставить, суммы пожертвований для разных выборов, систему органов, отвечающих за проверку предъявляемых сведений, а также сроки предоставления кандидатами финансовой отчетности.

- Закон «*О политических партиях*» 1969 г. (№ 10/1969) относится к законодательной базе, регулирующей, в том числе, избирательную процедуру в стране, поскольку политические партии являются самым активным субъектом законодательного процесса, выдвигают своих кандидатов для участия в выборах и оказывают им всяческую помощь в ходе избирательной кампании. Закон о политических партиях определяет, какое объединение может рассматриваться в качестве партии, предусматривает требования к ее созданию и регистрации, условия, при которых политическая партия утрачивает свой статус, а также отдельные аспекты, связанные с финансированием деятельности партий.
- Закон «*О проведении консультативных референдумов*» 1987 г. (№ 571/1987) регламентирует проведение общенациональных референдумов, которые в соответствии с Законом могут носить только совещательный характер. Закон очень небольшой по объему, состоит всего из 11 параграфов. Он устанавливает, что за организацию и проведение референдумов отвечают те же органы, которые отвечают за организацию и проведение выборов. В Законе есть нормы, оговаривающие специфические требования, предъявляемые к бюллетеням, подлежащим использованию в ходе референдума, а также определен срок хранения таких бюллетеней после проведения референдума и обнародования его результатов. В целом многие процедурные правила проведения референдума аналогичны правилам проведения выборов в стране.
- Закон «*О проведении коммунальных консультативных референдумов*» 1990 г. (№ 656/1990) посвящен регулированию института референдума на местном (коммунальном) уровне.
- Закон «*Об административном судопроизводстве*» 1996 г. (№ 586/1996) относится к источникам, регулирующим избирательное право в Финляндии в части, касающейся порядка обжалования результатов выборов избирателями, кандидатами, политическими партиями. Он включает в себя общие правила о средствах правовой защиты и процедуре в административном

судопроизводстве. Закон содержит правила об обжаловании решений органов управления, а также правила о порядке рассмотрения жалобы в суде.

- Закон «О наказаниях» 1889 г. (№ 31/1889), принятый еще во времена вхождения Финляндии в состав Российской империи, содержит нормы, устанавливающие составы избирательных правонарушений и ответственность за их совершения. Эти нормы содержатся в главе 14 Закона, которая называется «О преступлениях против политических прав». §§ 1–4 гл. 14 предусматривают, в частности, ответственность за избирательные преступления, за подкуп голосов избирателей, за обманные действия, совершаемые с голосами, а также за искажение результатов голосования.
- *Постановления Министерства юстиции.*

§ 2. Принципы избирательного права Финляндии

Выборы в Финляндии являются *всеобщими*. Этот принцип означает, что право голоса принадлежит всем гражданам, удовлетворяющим общим требованиям, предъявляемым ко всем гражданам-избирателям. Так, активным избирательным правом в парламент обладают все граждане Финляндии, достигшие на день выборов 18-летнего возраста (в отношении президентских выборов активное избирательное право предоставляется тем гражданам, которые достигли 18 лет на день проведения первого тура выборов главы государства). Активное избирательное право на выборах в Европарламент предоставляется также и иностранцам, имеющим гражданство государств, входящих в ЕС, достигшим на день выборов 18 лет, постоянно проживающим в Финляндии и не лишенным избирательных прав в государствах, гражданами которых они являются.

В соответствии с Коммунальным законом 1995 г. избирательными правами на коммунальных выборах обладают не только граждане Финляндии, но и граждане государств ЕС, а также граждане Исландии и Норвегии, которым ко дню выборов исполняется 18 лет и которые проживают в данной коммуне как минимум 51 день до дня голосования. Гражданам других государств предоставляются избирательные права на коммунальных выборах, если они проживают в соответствующей коммуне не менее двух лет. Такие же цензы действуют в отношении участия в совещательных коммунальных референдумах с одним уточнением: избирательное

право для участия в референдуме, проводимом на территории части какой-то коммуны, принадлежит только тем лицам, которые проживают на этой части.

Согласно Коммунальному закону не обладают пассивным избирательным правом на коммунальных выборах (1) государственные служащие, которые осуществляют контроль за деятельностью местной администрации, (2) лица, которые находятся на коммунальной службе и выполняют руководящие функции в правлении коммуны или являются главой местной администрации, (3) лица, которые работают в фонде, в котором данная коммуна имеет решающий голос, (4) лица, работающие в коммуне саамов, членом которой является настоящая коммуна, и деятельность которых аналогична деятельности лиц, указанных в п. 2. Вышеперечисленные лица могут быть избраны в выборные коммунальные органы, если их профессиональная деятельность прекращается до начала мандатного срока выборных коммунальных уполномоченных.

Принцип равного избирательного права, действующий в стране, означает, что каждый избиратель Финляндии обладает таким же числом голосов, что и любой другой избиратель.

Принцип личного участия в выборах предполагает, что каждый избиратель голосует самостоятельно, при этом не допускается голосование по доверенности или через представителей. Голосование происходит в день выборов, однако возможно и досрочное голосование для тех избирателей, которые по каким-то причинам не могут явиться на избирательные участки в день голосования. При этом граждане, проживающие или находящиеся за границей в день выборов, голосуют досрочно в дипломатических представительствах Финляндии за рубежом.

Принцип тайного голосования означает, что избиратель осуществляет свое волеизъявление без контроля со стороны кого бы то ни было и за ним сохраняется право неразглашения своего выбора. Однако этот принцип не означает тайну информации о том, принял ли участие избиратель в голосовании или нет.

В настоящее время все выборы в стране *прямые*. Избиратели напрямую выбирают и главу государства, и депутатов парламента, и членов представительных органов местного самоуправления. Промежуточные коллегии выборщиков не формируются. До 1991 г. выборы президента Финляндии были косвенными.

§ 3. Органы, отвечающие за организацию и проведение выборов

В соответствии с § 10 Закона о выборах 1998 г. высшим органом, отвечающим за организацию и проведение выборов в стране, является *Министерство юстиции*.

В каждом избирательном округе (всего их в настоящее время 15) создается *окружная избирательная комиссия*, учреждаемая заблаговременно губернским правлением. Таким образом, процесс формирования избирательных органов осуществляется органами исполнительной власти. Срок деятельности окружной избирательной комиссии не установлен. В Законе о выборах содержится на этот счет общая норма, в соответствии с которой данный состав окружной избирательной комиссии действует до тех пор, пока не будет сформирована новая окружная избирательная комиссия (§ 11 Закона о выборах). Окружная избирательная комиссия состоит из председателя, вице-председателя, 3-х членов и 4-х заместителей. Члены окружной избирательной комиссии и их заместители по возможности должны представлять те политические партии, которые на предыдущих выборах выдвигали свой список кандидатов в данном избирательном округе. Однако членами окружной избирательной комиссии и их заместителями не могут стать члены политической партии или избирательного объединения, выдвинутые на предшествовавших выборах в качестве кандидатов от данной партии или избирательного объединения.

Окружная избирательная комиссия правомочна, если в ее работе принимает участие не менее пяти членов. В случае смерти или иного досрочного прекращения полномочий одним из членов окружной избирательной комиссии или его заместителем, на вакантное место назначается новое лицо.

В коммунах формируются *коммунальные избирательные комиссии* (всего их по стране 416), члены которых назначаются депутатами коммунальных собраний, уполномоченных на срок своих полномочий. Коммунальная избирательная комиссия состоит из председателя, заместителя председателя и трех других членов, а также не менее пяти заместителей. Заместители ставятся в том порядке, в котором они будут осуществлять функции членов коммунальной избирательной комиссии в случае необходимости. Как члены, так и заместители членов коммунальных избирательных комиссий по возможности должны быть представителями тех групп избирате-

лей, которые выдвигали своих кандидатов в данной коммуне на предыдущих коммунальных выборах. Лица, выдвинутые политическими партиями или избирательными объединениями в качестве своих кандидатов, не могут осуществлять функции члена коммунальной избирательной комиссии или его заместителя.

В автономной провинции Аландских островов в каждой коммуне в качестве коммунальной избирательной комиссии при выборах в Эдускунту, при президентских выборах и выборах в Европарламент выступают те комиссии, которые учреждаются для проведения коммунальных выборов в этой провинции.

Коммунальная избирательная комиссия правомочна, если она работает в составе не менее пяти членов.

Правление коммуны до выборов должно сформировать *районные (участковые) избирательные комиссии* (около 3000) в составе председателя, его заместителя и трех членов, а также, по меньшей мере, трех заместителей членов избирательной комиссии, а для проведения досрочного голосования в исправительных учреждениях – *избирательную администрацию* (в стране действует 500 избирательных администраций), состоящую из трех членов и, по меньшей мере, трех заместителей. Имена и контактная информация председателей и заместителей председателей районных избирательных комиссий и избирательных администраций должны быть сообщены коммунальной избирательной комиссии.

Члены районной избирательной комиссии и избирательной администрации, а также их заместители по возможности должны представлять политические партии, которые на предыдущих парламентских выборах выдвигали своих кандидатов в данном избирательном округе. При проведении коммунальных выборов они должны представлять те группы избирателей, которые на предшествовавших коммунальных выборах выдвигали в данной коммуне своих кандидатов.

Районная избирательная комиссия и избирательная администрация правомочна, если в ее работе принимает участие три члена. Районная избирательная комиссия назначает одного или нескольких *избирательных помощников*, оказывающих помощь в день голосования.

Для обеспечения досрочного голосования внутри страны в дипломатических представительствах Финляндии за рубежом, а также на борту судов, плавающих под финляндским флагом,

назначаются *избирательные исполнители* (около 800 человек), которых должно быть не меньше двух человек в каждом месте, где осуществляется досрочное голосование. Избирательными исполнителями не могут быть лица, которые выступают на данных выборах в качестве кандидатов.

Когда речь идет о досрочном голосовании в дипломатических представительствах Финляндии за рубежом, избирательным исполнителем является глава соответствующего дипломатического представительства или иное лицо, назначенное им. На судах таким избирательным исполнителем является капитан или иной член экипажа, назначенный им. При досрочном голосовании внутри страны функции избирательного исполнителя осуществляет один из членов коммунальной избирательной комиссии, назначенный ее председателем.

§ 4. Порядок проведения выборов

Формирование избирательных округов

Для проведения парламентских выборов вся территория страны делится на 15 избирательных округов: избирательный округ г. Хельсинки, избирательные округа Нюланд, Сатакунта, Аландские острова, Тавастланд, Биркаланд, Куммене, Южный Саволакс, Северный Саволакс, Северокарельский, Васа, Улеоборг, Финляндский, Лапландский, Среднефинляндский избирательные округа.

Каждый из избирательных округов включает территории от одной (избирательный округ г. Хельсинки) до 55 коммун (избирательный округ Васа).

Выборы в избирательных округах, за исключением избирательного округа Аландских островов, пропорциональные. От каждого избирательного округа выбирается несколько депутатов, от избирательного округа Аландских островов — один. Количество депутатов, избираемых от каждого соответствующего избирательного округа, зависит от численности населения, проживающего на его территории, определяемой в соответствии с данными, содержащимися в регистрационной системе базы данных населения на последний день месяца, предшествующего шестимесячному сроку до дня голосования. Для определения числа депутатов, подлежащих избранию от каждого избирательного округа, количество финляндских граждан, проживающих в соответствующем избирательном округе, делится на общее число граждан страны и это число умножается на

цифру 199. Целая часть числа, полученного в результате описанного действия, и представляет собой количество депутатов, подлежащих избиранию в Эдускунту от конкретного избирательного округа:

$$\frac{\text{Кол-во граждан, проживающих в данном избирательном округе}}{\text{Общее кол-во финляндских граждан}} \times 199 = \text{кол-во депутатов в Эдускунте, избираемых от данного изб. округа}$$

Если в результате описанной выше процедуры не удастся разделить все депутатские мандаты, то оставшиеся нераспределенные мандаты достаются тем избирательным округам, где имеется больший остаток после запятой.

Распределение количества депутатов, подлежащих избранию от каждого избирательного округа, производится Министерством юстиции Финляндии. Информация подлежит официальному опубликованию в Собрании законодательства Финляндии.

На *президентских выборах* и на выборах в *Европарламент* территория страны представляет собой единый избирательный округ. На *коммунальных выборах* территория соответствующей коммуны представляет собой единый избирательный округ.

Помимо избирательных округов избирательному праву Финляндии известен еще один вид избирательной территориальной единицы – *избирательный район*, которым является, как правило, территория одной коммуны. Крупные коммуны могут быть поделены на несколько избирательных районов. Решение о формировании избирательных районов принимается коммунальными уполномоченными в год, предшествующий выборам, и должно вступить в силу 15 октября, если оно было принято и обнародовано магистратом не позднее апреля того же года в соответствии с предписаниями магистрата. Решение, которое принимается и обнародуется магистратом позднее, вступает в силу 15 октября следующего года.

Если решение об изменении границ коммун было принято после принятия решения об учреждении избирательных районов, то коммунальные уполномоченные (а в том случае, когда решение об изменении границ коммун было принято Министерством юстиции, то правление коммуны) без промедления пересматривают границы избирательных районов.

Конкретное голосование происходит на *избирательных участках*. В каждом избирательном районе в день голосования должен

действовать один избирательный участок, который учреждается коммунальным правлением. В исключительных случаях возможно создание избирательного участка за пределами избирательного района, если это не причиняет избирателям чрезмерных неудобств.

Кроме того, могут учреждаться избирательные участки для досрочного голосования а) внутри страны, решение о количестве которых и месте их расположения принимается коммунальным правлением, однако как минимум один такой участок должен быть в каждой коммуне; б) в дипломатических представительствах Финляндии за рубежом, учреждаемых в соответствии с предписаниями Государственного совета Финляндии (по сути правительства страны); в) в больницах, в учреждениях социальной защиты населения, работающих круглосуточно, в других учреждениях социальной защиты, определяемых коммунальным правлением, а также в исправительных учреждениях; г) на финляндских кораблях, находящихся за границей.

Список избирательных участков составляется Центральным бюро регистрации населения, а правление каждой коммуны определяет адрес расположения избирательных участков и время их работы. Избирательные участки, предназначенные для досрочного голосования внутри страны, и избирательные участки, предназначенные для голосования в день выборов, внесенные в список до истечения 51 дня до дня голосования, являются избирательными участками на выборах.

Составление списков избирателей

Центральное бюро регистрации населения не позднее, чем за 46 дней до дня голосования составляет список, куда вносятся все лица, обладающие избирательным правом на предстоящих выборах. Этот список составляется на основе данных, содержащихся в базе данных населения. Относительно каждого избирателя в избирательный список вносятся следующие данные по состоянию на 24:00 51-го дня, предшествующего дню голосования:

- 1) Личный номер избирателя;
- 2) Полное имя избирателя;
- 3) Избирательный округ для всех выборов, за исключением коммунальных;
- 4) Коммуна проживания в Финляндии;

- 5) Район голосования;
- 6) Избирательный участок на день выборов и его адрес;
- 7) Родной язык, если он является датским, исландским, норвежским или шведским;
- 8) Магистрат, в область деятельности которого подпадает коммуна проживания;
- 9) Дата внесения в регистр.

Если избиратель не проживает в какой-либо из коммун Финляндии за 51 день до дня выборов, то в избирательном списке вместо коммуны проживания указывается коммуна регистрации такого лица. Если эта коммуна более не является территорией Финляндии, то в избирательном списке указывается коммуна города Хельсинки.

При проведении коммунальных выборов, помимо вышперечисленных сведений, в избирательном списке указывается следующая дополнительная информация в отношении граждан, не имеющих финляндского гражданства:

- Гражданство;
- Период времени, в течение которого избиратель постоянно проживает на территории Финляндии (это положение не распространяется на граждан государств ЕС, а также на граждан Исландии и Норвегии).

При проведении выборов в Европарламент в избирательный список вносится информация о гражданстве избирателей, если они не имеют финляндского гражданства.

Центральное бюро регистрации населения изготавливает каждому избирателю, внесенному в избирательный список, информационную карточку, в которой указываются следующие сведения:

- 1) имя избирателя, избирательный район и избирательный участок, где избирателю надлежит проголосовать;
- 2) адрес проживания избирателя, содержащийся в системе базы данных населения на 24:00 51-го дня, предшествующего дню голосования;
- 3) информацию о том, на каких выборах и в каком избирательном округе либо коммуне данный избиратель вправе проголосовать;
- 4) дату выборов и период для досрочного голосования;
- 5) контактную информацию магистрата, который указывается как отправитель карточки, а также коммунальной избирательной комиссии;

- б) регистр или базу данных, из которых были взяты сведения, указанные в карточке;
- 7) указания по использованию карточки и проведению голосования.

Центральное бюро регистрации населения следит за тем, чтобы информационные карточки не позднее, чем за 24 дня до дня голосования были разосланы по известным адресам избирателям.

На президентских выборах избирателям высылаются сразу две карточки для участия в возможных обоих турах президентских выборов.

Центральное бюро регистрации населения заблаговременно до проведения коммунальных выборов и выборов в Европарламент должно уведомить граждан в других странах ЕС, обладающих активным и/или пассивным избирательным правом в соответствующие органы, об их праве избирать и быть избранными на соответствующих выборах.

Сведения, внесенные в избирательный список, подпадают под контроль магистратов, которые могут вносить изменения в избирательный список.

Лица, считающие, что их необоснованно не включили в избирательный список, а также лица, информация о которых в избирательном списке была указана неверно, могут в письменном виде потребовать от магистрата внести соответствующие исправления. Такое требование должно быть заявлено не позднее 16:00 16-го дня, предшествующего дню голосования. Магистрат рассматривает поступившее обращение не позднее, чем за 13 дней до дня голосования, и в случае положительного решения вопроса, вносит соответствующие исправления в избирательный список не позднее, чем до 12:00 12-го дня, предшествующего дню голосования. Решение магистрата без промедления доводится до сведения обратившегося лица. Если решение магистрата касалось включения данного лица в избирательный список, то магистрат одновременно должен направить такому лицу информационную карточку. Если адрес избирателя неизвестен, то решение подлежит опубликованию в официальной газете.

Решение магистрата может быть обжаловано в губернском административном суде в течение 7 дней со дня уведомления заинтересованного лица о вынесенном решении или его опубликования в официальной газете. Жалоба в губернском административном суде рассматривается в соответствии с Административным процессуальным

законом 1996 г. (№ 586/1996). Суд о своем решении по жалобе должен незамедлительно уведомить как магистрат, так и составителя жалобы. Если принятое решение касается внесения какого-либо лица в избирательный список, то губернский административный суд должен уведомить об этом решении также Центральное бюро регистрации населения, которое обязано внести в таком случае необходимые изменения в избирательный список. Если губернский суд уведомит о состоявшемся решении позднее 19:00 4-го дня, предшествующего дню голосования, то он должен незамедлительно уведомить о своем решении коммунальную избирательную комиссию.

Составление списка избирателей должно быть завершено к 12:00 12-го дня, предшествующего дню голосования. Избирательный список считается вступившим в силу, даже если губернский суд до этого момента не сообщил о своем решении по поступившей ему жалобе. Если избиратель предъявит членам участковой избирательной комиссии решение губернского административного суда или Верховного административного суда Финляндии, подтверждающего избирательные права данного лица, то он в таком случае допускается к голосованию.

В избирательном списке делается отметка о месте и времени голосования избирателя. Такая отметка проставляется председателем избирательной администрации или районной избирательной комиссии, или коммунальной избирательной комиссии, или по требованию коммунальной избирательной комиссии – магистратом. Если отметка будет сделана неверно, то она может быть исправлена только коммунальной избирательной комиссией или по ее требованию магистратом. Отметки не разглашаются до окончания голосования. В случае проведения второго тура голосования на президентских выборах, сведения об отметках, касающихся голосования в первом туре, сообщаются только по завершении голосования второго тура.

Порядок выдвижения и регистрации кандидатов

Порядок выдвижения кандидатов в депутаты Эдускунты. Выдвигать кандидатов в депутаты могут:

- 1) политические партии;
- 2) избирательные блоки, в которые объединяются несколько политических партий для выдвижения единого списка кандидатов;

3) избиратели, образовавшие избирательное объединение, при этом несколько избирательных объединений могут выдвинуть единый список кандидатов.

Политическая партия, избирательный блок или объединенный список кандидатов, выдвинутый несколькими избирательными объединениями, может выдвигать не более 14 кандидатов в депутаты в каждом избирательном округе. Если же от избирательного округа подлежит избрать более 14 депутатов, то количество кандидатов, выдвигаемых от избирательного округа, должно соответствовать числу депутатов, подлежащих избранию в Эдускунту от данного избирательного округа.

Закон о выборах 1998 г. отдельно регламентирует выдвижение кандидатов в депутаты от Аландских островов. Так, в соответствии с § 110 названного Закона в избирательном округе Аландских островов избирательное объединение граждан, сформированное из, по меньшей мере, 30 избирателей данного избирательного округа, вправе выдвигать кандидата в депутаты Эдускунты. Несколько избирательных объединений вправе выдвигать единый список, который должен включать не более четырех кандидатов.

Одно и то же лицо может на одних и тех же выборах быть выдвинуто в качестве кандидата только от одной партии или избирательного объединения и только в одном избирательном округе.

Кандидаты, выдвигаемые политической партией, избираются путем тайного и равного голосования членами данной партии, проживающими в избирательном округе, от которого баллотируются кандидаты. Голосование не является обязательным в том случае, когда в качестве номинантов выдвинуто такое же число лиц, которое политическая партия вправе выставлять в качестве кандидатов от данного избирательного округа.

Голосование и выдвижение кандидатов от политической партии происходит в соответствии с положениями, предусмотренными уставом соответствующей партии. В случае если устав партии не содержит норм, регламентирующих этот порядок, то выдвижение кандидатов от политической партии осуществляется на основании норм, предусмотренных Законом о выборах³⁴.

³⁴ Исаев М.А., Чеканский А.Н., Шишкин В.Н. Политическая система стран Скандинавии и Финляндии. М. : РОССПЭН, МГИМО МИД РФ, 2000. С. 113-114.

Данный Закон, в частности, предусматривает, что правом номинации лиц для их участия в голосовании за выдвижение кандидатов от политической партии обладает базовая организация партии (т.е. отделение политической партии, состоящее только из членов этой партии), действующая в данном избирательном округе. Решение о номинации принимается тем органом базовой организации политической партии, который вправе принимать подобного рода решения, или правлением базовой организации политической партии.

К участию в голосовании за выдвижение кандидатов в депутаты от политической партии допускаются лица, которые были поддержаны в письменном виде не менее 15 членами одной и той же базовой организации в данном избирательном округе. Лицо может быть номинировано также, по меньшей мере, 30 членами, принадлежащими к различным базовым организациям, действующим в избирательном округе. От номинанта для его выдвижения требуется его предварительное письменное согласие. Номинантом может стать только член партии или ее базовой организации, которому ко дню выборов исполнилось 18 лет.

Решение о числе кандидатов и об их выдвижении принимается окружным отделением политической партии в данном избирательном округе. Решение принимается либо правлением окружного отделения политической партии, либо органом окружного отделения политической партии, правомочным принимать подобного рода решения.

Выдвинутым считается тот кандидат, который получил при голосовании большинство голосов членов партии.

Правление политической партии может потребовать исключить из числа выдвинутых кандидатов не более 1/4 кандидатов, выдвигаемых партией для участия в парламентских выборах. Даже в таком случае не менее 1/2 партийных кандидатов должны быть выдвинуты из числа тех лиц, которые получили при голосовании большинство голосов номинированных членов политической партии.

Если политическая партия имеет несколько окружных отделений в одном и том же избирательном округе, то эти окружные отделения должны прийти к соглашению о том, каким образом будет проводиться голосование номинированных членов партии и каким образом будут выдвигаться кандидаты от данной полити-

ческой партии в данном избирательном округе. Если окружные отделения не смогут прийти к общему соглашению по этим вопросам, то вопрос подлежит разрешению правлением политической партии.

Кандидаты в депутаты, как уже отмечалось, могут быть выдвинуты избирательным объединением. Образовать такое избирательное объединение вправе группа избирателей в количестве не менее 100 избирателей данного избирательного округа.

Избирательное объединение формируется путем издания особого учредительного документа, содержащего следующие сведения:

- указание на то, в отношении каких парламентских выборов формируется избирательное объединение;
- фамилия кандидата, его должность, профессия или род занятий, заверенные не менее, чем двумя подписями, а также коммуна его проживания;
- имя, дата рождения и адрес каждого гражданина, входящего в избирательное объединение;
- заявление, подписанное каждым участником избирательного объединения, о том, что он/она обладают активным избирательным правом в данном избирательном округе;
- фамилии и контактная информация доверенного лица данного избирательного объединения (т.н. *избирательного уполномоченного*) и его заместителя.

Один и тот же избиратель может входить лишь в одно избирательное объединение. В случае если один избиратель одновременно входит в несколько избирательных объединений граждан, то окружная избирательная комиссия вычеркивает фамилию такого избирателя из учредительных документов всех избирательных объединений, членом которых данное лицо значится.

Избирательный уполномоченный. Каждая политическая партия, избирательный блок и избирательное объединение, которые выдвигают кандидатов в депутаты от избирательного округа, должны назначить т.н. избирательного уполномоченного и его заместителя. Избирательный уполномоченный политической партии или избирательного объединения не могут быть избирательным уполномоченным другой политической партии или избирательного объединения.

Политическая партия не позднее, чем за 48 дней до дня голосования должна сообщить окружной избирательной комиссии фамилию и контактную информацию своего избирательного уполномоченного и его заместителя³⁵.

Избирательный уполномоченный подает заявление о выдвижении кандидатов от своей партии, избирательного блока, избирательного объединения в окружную избирательную комиссию не позднее 16:00 40-го дня, предшествующего дню голосования. К этому заявлению должны прилагаться следующие документы:

- список выдвигаемых кандидатов в депутаты с указанием фамилии каждого кандидата, его должности, профессии, рода занятий, подтвержденных двумя подписями, коммуна проживания кандидата, (список должен быть составлен в том порядке, в котором выдвигаются кандидаты);
- письменное согласие каждого кандидата на его выдвижение от данной политической партии, а также на осуществление полномочий в качестве депутата парламента и подтверждение того, что он/она не давали согласия на свое выдвижение в качестве кандидата от другой партии или избирательного объединения в каком-то другом избирательном округе;
- учредительный документ избирательного объединения, подписанный его избирательным уполномоченным (когда речь идет о подаче заявления о выдвижении кандидата от избирательного объединения граждан).

Избирательный уполномоченный подписывает заявление о выдвижении кандидатов и гарантирует, что выдвинутые кандидаты обладают пассивным избирательным правом.

Порядок выдвижения кандидатов на должность президента Финляндии

Правом выдвигать кандидатов на должность президента обладают следующие субъекты:

- 1) политическая партия, из списка кандидатов которой на последних парламентских выборах был избран хотя бы один депутат;

³⁵ В соответствии с абз. 4 § 120 Закона о выборах 1998 г., это требование распространяется только на политическую партию, но не на избирательное объединение или избирательный блок. — *Прим. автора.*

2) группа избирателей численностью не менее 20 000 человек, образовавших в таком случае избирательное объединение. Один и тот же избиратель может входить только в одно избирательное объединение, в противном случае окружная избирательная комиссия вычеркивает фамилию такого кандидата из всех избирательных объединений.

От каждой политической партии и избирательного объединения может быть выдвинут только один кандидат. При этом партии и избирательные объединения могут выдвигать одного и того же кандидата в президенты, для чего не нужно образовывать никакой избирательный блок или выдвигать единый список.

Выдвижение кандидата от политической партии осуществляется в соответствии с положениями, предусмотренными в уставе партии, и таким образом, чтобы «обеспечить демократическое влияние членов партии» (§ 129 Закона о выборах).

Избирательное объединение для выдвижения кандидата в президенты образуется путем принятия учредительного документа, который должен содержать следующую информацию:

- описание президентских выборов, для выдвижения кандидата в которые образуется данное избирательное объединение;
- фамилия, должность выдвигаемого кандидата, его профессия или род занятий, коммуна его проживания;
- фамилия и контактная информация избирательного уполномоченного и его заместителя, представляющих данное избирательное объединение.

К учредительному документу должны прилагаться заявления, подписанные, по меньшей мере, 20 000 избирателями, подтверждающие, что избиратель желает выдвинуть указанное лицо в качестве кандидата в президенты и что он/она не входят в другое избирательное объединение по выдвижению кандидатов в президенты. В заявлении указывается также имя, дата рождения и адрес каждого избирателя, входящего в избирательное объединение, а также доверительная запись, поручающая конкретным лицам действовать в качестве избирательного уполномоченного и его заместителя.

Каждая политическая партия и избирательное объединение, выдвигающие кандидатов в президенты, должны назначить своего избирательного уполномоченного и его заместителя, которые не могут выступать в этом качестве от имени другой политической

партии и/или избирательного объединения. Избирательный уполномоченный не может быть членом окружной или коммунальной избирательной комиссии или его заместителем. Политические партии и избирательные объединения уведомляют о своих избирательных уполномоченных и их заместителей окружную избирательную комиссию г. Хельсинки не позднее, чем за 48 дней до дня голосования.

Заявление о выдвижении кандидата в президенты должно быть подано избирательным уполномоченным в окружную избирательную комиссию г. Хельсинки не позднее 16:00 40-го дня, предшествующего дню голосования.

Заявление о выдвижении кандидата в президенты должно содержать следующие сведения:

- фамилию, должность выдвигаемого кандидата, его профессию или род занятий, коммуны его проживания;
- подписанное кандидатом заявление о его согласии быть выдвинутым в качестве кандидата в президенты.

К заявлению о выдвижении кандидата в президенты от избирательного объединения должен быть приложен учредительный документ данного избирательного объединения.

Окружная избирательная комиссия г. Хельсинки рассматривает поступившие заявления о выдвижении кандидатов в президенты и не позднее, чем за 31 день до дня голосования принимает решение о том, кто из заявленных лиц будет выступать в качестве кандидатов в президенты. Это решение утверждается Министерством юстиции, которое без промедления обязано опубликовать список кандидатов в президенты в Собрании законодательства Финляндии.

В случае, когда в указанные сроки зарегистрирован лишь один кандидат в президенты, этот кандидат назначается на должность президента без проведения каких-либо выборов. Окружная избирательная комиссия г. Хельсинки о таком факте должна незамедлительно уведомить Государственный совет страны, который в таком случае издает постановление о назначении кандидата на должность президента и в письменном виде уведомляет кандидата о его назначении. Постановление Государственного совета о назначении кандидата на должность президента должно быть опубликовано в Собрании законодательства Финляндии.

Порядок выдвижения кандидатов в депутаты коммунальных собраний

Кандидатов в депутаты коммунальных собраний могут выдвигать следующие субъекты:

- 1) политические партии;
- 2) избирательные объединения, сформированные избирателями;
- 3) избирательные блоки, сформированные несколькими политическими партиями;
- 4) несколько избирательных объединений, договорившихся о выдвижении единого списка кандидатов.

Политическая партия, избирательный блок или избирательные объединения, выдвигающие единый список кандидатов, вправе номинировать количество кандидатов, не превышающее общее количество депутатов, подлежащих избиранию, в 1,5 раза.

Одно и то же лицо может быть выдвинуто в качестве кандидата только от одной политической партии или избирательного объединения.

Кандидаты от политических партий выдвигаются на собрании, которое представляет членов партии в данной коммуне и о которой политической партией сделано уведомление в коммунальную избирательную комиссию.

Для формирования избирательного объединения, предназначенного для выдвижения кандидатов в депутаты коммунального собрания, требуется не менее 10 обладающих правом голоса жителей данной коммуны. Если коммуна насчитывает незначительное число жителей, то Министерство юстиции вправе принять решение о том, что избирательное объединение может быть образовано и меньшим числом избирателей, но это число в любом случае не может быть меньше трех. Подобное решение Министерства юстиции подлежит официальному обнародованию в Собрании законодательства Финляндии не позднее мая года, в котором проводятся коммунальные выборы.

Избирательное объединение формируется путем принятия учредительного документа (устава), содержащего следующие сведения:

- 1) информацию о том, для каких коммунальных выборов образуется данное избирательное объединение;

- 2) фамилии, звания, профессия или род занятий выдвигаемых кандидатов;
- 3) фамилию каждого члена избирательного объединения, дату его/ее рождения и адрес проживания;
- 4) подписанное каждым членом избирательного объединения удостоверение о том, что он/она обладают активным избирательным правом на предстоящих коммунальных выборах;
- 5) фамилии избирательного уполномоченного данного избирательного объединения и его заместителя, а также их контактную информацию.

Один и тот же избиратель может быть членом только одного избирательного объединения. Если будет обнаружено, что один и тот же избиратель входит в состав нескольких избирательных объединений, то коммунальная избирательная комиссия вычеркивает фамилию такого избирателя из учредительных документов всех избирательных объединений, в которых он/она значится.

Избирательные уполномоченные политических партий, избирательных объединений, совместных списков должны подать в соответствующую коммунальную избирательную комиссию список выдвигаемых кандидатов от соответствующих партий, избирательных объединений, совместных списков не позднее 16:00 40-го дня, предшествующего дню голосования.

К списку кандидатов, выдвигаемых *политической партией*, должны прилагаться следующие сведения:

- 1) список с указанием фамилий кандидатов, их звания, профессии или рода занятий, название коммуны местожительства в том порядке, в котором кандидаты расположены в списке кандидатов;
- 2) выраженное в письменном виде согласие каждого кандидата на его/ее выдвижение от данной политической партии, на работу в качестве депутата коммунального собрания, а также подтверждение о том, что он/она не выразили согласия на выдвижение своей кандидатуры другой политической партией или избирательным объединением на тех же самых выборах;
- 3) подтверждение от лиц, имеющих право подписи от имени партии, о том, что объединение, от имени которого действует избирательный уполномоченный политической партии, представляет членов данной партии в настоящей коммуне;

- 4) подтверждение от собрания, которое представляет политическую партию, с указанием имен избирательного уполномоченного политической партии и его заместителя и их контактной информации, а также доверенность, выданную собранием избирательному уполномоченному и его заместителю.

Избирательный уполномоченный политической партии обязан подписать заявление о выдвижении списка кандидатов и удостоверить, что все выдвигаемые кандидаты обладают пассивным избирательным правом.

В случае, если несколько политических партий договорятся об образовании избирательного блока, то об этом факте составляется совместное заявление, в котором перечисляются политические партии, входящие в такой избирательный блок, а также указывается избирательный уполномоченный этого избирательного блока.

К списку кандидатов, выдвигаемых *избирательным объединением*, должны быть приложены следующие сведения:

- 1) список с указанием фамилий кандидатов, их звания, профессии или рода занятий, название коммуны местожительства в том порядке, в котором кандидаты расположены в списке кандидатов;
- 2) выраженное в письменном виде согласие каждого кандидата на его/ее выдвижение от данного избирательного объединения, на работу в качестве депутата коммунального собрания, а также подтверждение о том, что он/она не выразили согласия на выдвижение своей кандидатуры другим избирательным объединением или политической партией;
- 3) учредительный документ (устав) избирательного объединения.

Уполномоченный избирательного объединения заверяет своей подписью список кандидатов и подтверждает, что все выдвинутые кандидаты обладают пассивным избирательным правом при выборах в коммунальное собрание, а также, что все члены избирательного объединения подписали его учредительный документ.

Если избирательное объединение договорилось с другими избирательными объединениями о выдвижении *совместного списка* кандидатов для участия в коммунальных выборах, то этот факт оформляется соответствующим заявлением, в котором указываются избирательные объединения, участвующие в выдвижении

совместного списка кандидатов, фамилии выдвигаемых кандидатов в том порядке, в котором они подлежат размещению в совместном списке. Заявление подписывается избирательным уполномоченным совместного списка. В нем также указывается фамилия его заместителя и контрактная информация. В заявлении может быть указано, что в отношении выдвигаемых таким образом кандидатов может использоваться указание на совместный список, в котором будет стоять обозначение «*совместный список*».

Согласно § 157 Закона о выборах 1998 г., если количество кандидатов, одобренных для участия в коммунальных выборах, равняется количеству депутатов коммунального собрания, подлежащих избранию, то выборы в таком случае не проводятся, а коммунальная избирательная комиссия на своем заседании, проводимом в 4-е воскресенье октября месяца (т.е. в день, когда коммунальные выборы должны состояться) объявляет о том, что выдвинутые и одобренные кандидаты становятся депутатами коммунального собрания. Если общее количество выдвинутых кандидатов меньше числа депутатов коммунального собрания, подлежащих избранию, то количество местных депутатов остается неполным. Политические партии и избирательные объединения в таком случае имеют право назначить на образовавшееся вакантное место заместителя депутата.

Если количество депутатов коммунального собрания в межвыборный период станет меньше $3/4$ от предусмотренного законом числа депутатов коммунального собрания, то председатель коммунального собрания уведомляет об этом факте Министерство юстиции Финляндии. В таком случае Министерство юстиции может принять решение о проведении дополнительных выборов и одновременно установить, сколько местных депутатов подлежит избранию в ходе таких дополнительных выборов.

Порядок выдвижения кандидатов в депутаты Европарламента

Правом выдвижения кандидатов в депутаты Европарламента обладают:

- 1) политические партии;
- 2) избиратели, образовавшие избирательное объединение.

Если две и более политические партии выдвигают единого кандидата, то они преобразуются в избирательный блок, а если

два и более избирательных объединения решают выдвинуть общего кандидата, то они составляют единый список кандидатов. Выдвинутые кандидаты являются кандидатами по всей стране. Каждая политическая партия, избирательный блок или союз избирательных объединений могут выдвинуть от себя не более 20 кандидатов.

На одних и тех же выборах в Европарламент ни одно лицо не может быть выдвинуто в качестве кандидата в более чем одном государстве — члене ЕС. Одно и то же лицо может быть выдвинуто в качестве кандидата только от одной политической партии или избирательного объединения.

Порядок выдвижения кандидатов от политической партии регулируется ее уставом.

Для образования избирательного объединения для целей выдвижения кандидата в депутаты Европарламента требуется не менее 2000 граждан, обладающих правом голоса. Избирательное объединение образуется путем принятия учредительного документа, содержащего следующие сведения:

- а) информацию о том, о каких выборах в Европарламент идет речь;
- б) фамилию, звание, должность или профессию кандидата, название коммуны его проживания;
- в) фамилию, год рождения, адрес каждого гражданина, входящего в инициативную группу по образованию избирательного объединения;
- г) собственноручное подтверждение каждого члена избирательного объединения о том, что он/она обладает избирательным правом;
- д) фамилии и контактную информацию уполномоченного избирательного объединения и его заместителя.

Один и тот же избиратель может стать членом только одного избирательного объединения. Если выяснится, что избиратель одновременно входит в несколько избирательных объединений, то его фамилия вычеркивается окружной избирательной комиссией г. Хельсинки из учредительных документов всех избирательных объединений.

Каждая политическая партия или избирательное объединение, выдвигающие своих кандидатов для участия в выборах в Европарламент, должны назначить избирательного уполномоченного и его заместителя. Избирательные объединения, выдвигающие единый

список кандидатов, должны назначить избирательного уполномоченного одного из избирательных объединений в качестве избирательного уполномоченного единого списка кандидатов, а другого избирательного уполномоченного избирательного объединения в качестве его заместителя.

Избирательный уполномоченный политической партии или совместного списка не должен выступать в качестве избирательного уполномоченного другой политической партии или другого совместного списка. Он также не может быть членом окружной и коммунальной избирательных комиссий и их заместителями.

Политические партии не позднее, чем за 48 дней до дня выборов в Европарламент должны сообщить в окружную избирательную комиссию г. Хельсинки фамилии своих избирательных уполномоченных и их заместителей, а также их контактную информацию.

Избирательные уполномоченные политических партий, избирательных объединений, совместных списков должны подать в окружную избирательную комиссию г. Хельсинки список выдвигаемых кандидатов от соответствующих партий, избирательных объединений, совместных списков для участия в выборах в Европарламент не позднее 16:00 40-го дня, предшествующего дню голосования.

К списку кандидатов в евродепутаты, выдвигаемых *политической партией*, должны прилагаться следующие сведения:

- 1) список с указанием фамилий кандидатов, их звания, профессии или рода занятий, название коммуны местожительства в том порядке, в котором кандидаты расположены в списке кандидатов;
- 2) выраженное в письменном виде согласие каждого кандидата на его/ее выдвижение от данной политической партии, на работу в качестве депутата Европарламента, а также подтверждение о том, что он/она не выразили согласия на выдвижение своей кандидатуры другой политической партией или избирательным объединением на тех же самых выборах;
- 3) подтверждение каждого гражданина иного государства — члена ЕС, выдвинутого в качестве кандидата в евродепутаты, о том, что он/она не выразили своего согласия в другом государстве — члене ЕС на свое выдвижение в качестве депутата на этих выборах, а также информацию о месте своего проживания в Финляндии, о своем гражданстве и об избирательном

округе или коммуне своей страны, в списки избирателей которых он/она включен(-а);

- 4) от каждого лица, являющегося гражданином ЕС и выдвигающего свою кандидатуру для участия в выборах в Европарламент, требуется также свидетельство, выданное властями его государства, удостоверяющее, что такое лицо не лишено пассивного избирательного права в своей стране на выборах в Европарламент или что соответствующему органу неизвестно об утрате этим лицом пассивного избирательного права.

Избирательный уполномоченный политической партии заверяет своей подписью список кандидатов и подтверждает, что все выдвинутые кандидаты обладают пассивным избирательным правом при выборах в Европарламент.

В случае, если несколько политических партий договорятся об образовании избирательного блока, то об этом факте составляется совместное заявление, в котором перечисляются политические партии, входящие в такой избирательный блок, а также указывается избирательный уполномоченный этого избирательного блока.

К списку кандидатов, выдвигаемых *избирательным объединением*, должны быть приложены те же сведения, которые предусмотрены для списка кандидатов, выдвигаемых политическими партиями, а также учредительный документ (устав) избирательного объединения.

Уполномоченный избирательного объединения заверяет своей подписью список кандидатов и подтверждает, что все выдвинутые кандидаты обладают пассивным избирательным правом при выборах в Европарламент, а также, что все члены избирательного объединения подписали его учредительный документ.

Если избирательное объединение договорилось с другими избирательными объединениями о выдвижении *совместного списка* кандидатов для участия в выборах в Европарламент, то этот факт оформляется соответствующим заявлением, в котором указываются избирательные объединения, участвующие в выдвижении совместного списка кандидатов, фамилии выдвигаемых кандидатов в том порядке, в котором они подлежат размещению в совместном списке. Заявление подписывается избирательным уполномоченным совместного списка. В нем также указывается фамилия его заместителя и контактная информация.

Регистрация списков кандидатов

Субъекты, обладающие правом выдвигать кандидатов, должны направить заявление о выдвижении кандидатов в следующие органы:

- окружную избирательную комиссию – при проведении выборов в Эдускунту;
- окружную избирательную комиссию г. Хельсинки – при проведении выборов президента Республики и выборов в Европарламент;
- коммунальную избирательную комиссию – при проведении коммунальных выборов.

Министерство юстиции не позднее, чем за 48 дней до дня голосования уведомляет органы, рассматривающие заявления о выдвижении кандидатов (за исключением избирательной комиссии Аландских островов) о том, какие политические партии включены в партийный регистр и какие лица от них выдвигаются.

Орган, отвечающий за прием заявлений о выдвижении кандидатов, контролирует, чтобы эти заявления были сданы в сроки и по форме, установленные законом, чтобы выдвинутые кандидаты отвечали всем цензам для обладания пассивным избирательным правом, а также удостоверяется в том, что не существует никаких иных правовых ограничений для выдвижения указанных лиц в качестве кандидатов. Однако в компетенцию этих органов не входит контроль за процедурой выдвижения кандидатов уполномоченными на то субъектами.

Заявления кандидатов подлежат рассмотрению на заседании полномочного органа, которое проводится за 34 дня до дня голосования. Если заявление кандидата не будет представлено в установленные сроки, то оно отклоняется.

Избирательный уполномоченный политической партии, избирательного объединения, совместного списка должен быть незамедлительно уведомлен органом, регистрирующим кандидатов, о следующих фактах:

- 1) о несоответствии заявления, содержащего список выдвинутых кандидатов, положениям, предусмотренным Законом о выборах;
- 2) о нарушении порядка представления заявления;
- 3) о неудовлетворении каким-либо выдвинутым кандидатом требованиям, предъявляемым к пассивному избирательному

праву, или о включении одного и того же кандидата в два или более списка.

Избирательный уполномоченный, извещенный о вышеперечисленных фактах, вправе не позднее 32 дней до дня голосования до 16:00 внести соответствующие исправления в поданный список кандидатов или совершить необходимые действия, которые не были совершены или были совершены ненадлежащим образом. Новый список кандидатов рассматривается органом, отвечающим за их регистрацию, на заседании, которое проводится за 32 дня до дня голосования.

На заседании органа, отвечающего за регистрацию списков кандидатов, утверждается порядок очередности кандидатов от политических партий, избирательных блоков и избирательных объединений, а также очередность кандидатов в президенты, если речь идет о президентских выборах.

В случае парламентских, коммунальных выборов и выборов в Европарламент *путем жеребьевки* определяется: *во-первых*, порядок расположения названий политических партий, не входящих в избирательный блок, а также порядок расположения названий избирательных блоков; *во-вторых*, внутри избирательного блока порядок расположения названий политических партий, входящих в данный избирательный блок; *в-третьих*, порядок расположения единых избирательных списков (§ 37 Закона о выборах).

Избирательные объединения, не участвующие в выдвижении совместного списка кандидатов, перечисляются в алфавитном порядке.

При президентских выборах *путем жеребьевки* устанавливается очередность кандидатов в списке в первом туре голосования. На жеребьевке присутствует канцлер юстиции. Нумерация кандидатов при этом начинается с цифры 2. Во втором туре голосования за кандидатами в президенты сохраняются номера, которые они имели в первом туре голосования.

Политическая партия или избирательное объединение, чьи заявления о присоединении к избирательному блоку или совместному избирательному списку, не были утверждены, вправе отозвать свои заявления о выдвижении кандидатов. Избирательный уполномоченный такой политической партии или избирательного объединения представляет письменное заявление об отзыве списка в орган, регистрирующий списки кандидатов, до 16:00 31-го дня, предшествующего дню голосования.

Досрочное голосование

Любой финляндский избиратель вправе проголосовать досрочно в местах для досрочного голосования внутри страны и за рубежом в дипломатических или консульских представительствах Финляндии.

Избиратели, находящиеся стационарно в больнице или ином учреждении социальной защиты населения, голосуют в соответствующем заведении, а избиратели, находящиеся в местах лишения свободы, голосуют досрочно в исправительном учреждении по месту их содержания. Избиратели, являющиеся членами экипажей финляндских судов, находящихся за рубежом, досрочно голосуют на борту судна, где для этих целей организуется специальное место для голосования. Избиратели, чье физическое состояние не позволяет передвигаться, вследствие чего такие избиратели не в состоянии явиться на избирательный участок, досрочно голосуют на дому в той коммуне, в избирательные списки которой они включены.

Закон оговаривает период для досрочного голосования. В соответствии с § 47 Закона о выборах досрочное голосование начинается за 11 дней до дня голосования и завершается за рубежом за 8 дней до дня голосования, а в стране — за 5 дней. На борту финляндского судна досрочное голосование, за исключением второго тура президентских выборов, начинается за 18 дней до дня выборов.

Досрочное голосование осуществляется:

- внутри страны на участках для досрочного голосования в течение времени, установленного правлением коммуны, но не ранее 8:00 утра и не позднее 20:00, а по выходным дням — не ранее 10:00 утра и не позднее 16:00;
- в дипломатических/консульских представительствах Финляндии за границей — в течение времени, установленного для этой цели главой дипломатического/консульского представительства. Голосование не проводится в дни религиозных праздников (Страстную пятницу, в День пасхи, День троицы, в Рождественский день и второй, следующий за ним день, а также в Иванов день);
- в местах заключения — в течение одного или двух дней во время, установленное для этой цели избирательным правлением;
- на борту финляндских судов — в течение одного дня, установленного капитаном судна;

— для голосования на дому — в день, указанный избирателем, между 9:00 и 20:00.

Досрочное голосование не допускается в праздничные дни.

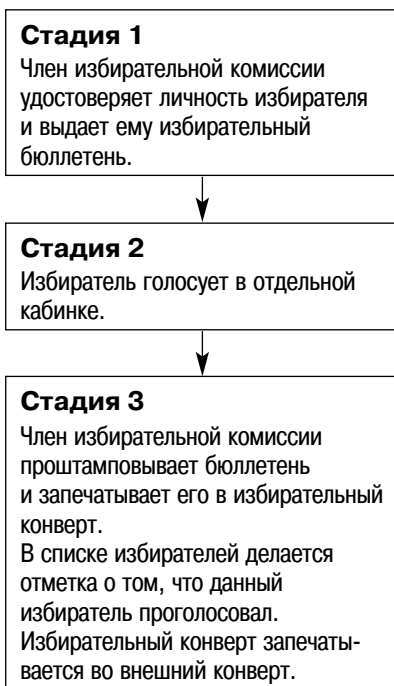
Для досрочного голосования внутри страны коммунальной избирательной комиссией устанавливаются специальные места, где оборудуются помещения, оснащенные специальным оборудованием, необходимым для проведения голосования.

Коммунальная избирательная комиссия извещает население о местах для досрочного голосования в соответствующей коммуне, а также время работы участков для досрочного голосования.

Избирательное правление и члены избирательных комиссий следят за соблюдением норм о досрочном голосовании.

При досрочном голосовании используются следующие избирательные документы: избирательные бюллетени, избирательные конверты, сопроводительные письма и внешние избирательные конверты, разработанные и утвержденные Министерством юстиции.

Схема № 1: Процедура досрочного голосования



§ 5. Особенности парламентских выборов

Парламент страны – Эдускунта состоит из 200 депутатов и избирается сроком на четыре года. 199 депутатов избираются по пропорциональной избирательной системе, один депутат избирается от Аландских островов по мажоритарной избирательной системе. В отличие от других стран Северной Европы (Швеции, Норвегии, Дании), в Финляндии не существуют т.н. *уравнивающие мандаты*.

Голосование в Эдускунту проводится в третье воскресенье марта месяца.

Президент страны может по инициативе премьер-министра и после заслушивания парламентских групп назначить внеочередные парламентские выборы³⁶.

В случае назначения президентом внеочередных выборов Эдускунты, такие выборы проводятся не ранее первого воскресенья по истечении 50 дней и не позднее первого воскресенья по истечении 75 дней со дня принятия решения о проведении внеочередных выборов.

Подсчет голосов и распределение депутатских мандатов

При распределении депутатских мест применяется *метод Д'Ондта*. Вначале подсчитывается количество голосов, отданных избирателями за каждый отдельный список:

- за список отдельных партий, не входящих в избирательные блоки;
- за списки избирательных блоков;
- за единый список кандидатов, выдвинутый несколькими избирательными объединениями граждан;
- за списки отдельных избирательных объединений.

Второй этап заключается в том, что в каждом списке кандидаты ставятся в порядке, основанном на количестве голосов, поданных за данный список кандидатов.

В ходе третьего этапа происходит сравнение количества голосов, отданных за кандидатов таким образом, что первый кандидат, стоящий в списке, получает все голоса, отданные за данный спи-

³⁶ За всю историю независимости Финляндии в стране восемь раз проводились внеочередные выборы Эдускунты, начиная с 1975 г. – *Прим. автора*.

сок, второй кандидат – половину от таких голосов, третий – $1/3$ часть от данных голосов, четвертый – $1/4$ и т.д.

В ходе четвертого этапа выявляются кандидаты, набравшие большее число в результате деления, произведенного на третьем этапе. Места в парламенте получают столько кандидатов, сколько подлежит избирать депутатов от данного избирательного округа.

Проиллюстрируем описанный метод на конкретном примере. Допустим, от конкретного избирательного округа в Эдускунту должно быть избрано четыре депутата. Следующие политические партии выдвинули своих кандидатов для участия в выборах:

- партия А – пять кандидатов;
- партия В – пять кандидатов;
- партия С – четыре кандидата;
- партия D – два кандидата;
- партия E – один кандидат.

При этом партии С и E объединились в избирательный блок.

Этапы I и II: подсчитывается общее количество голосов, полученных каждым списком и каждым кандидатом из этого списка, на основании чего формируется список из кандидатов в зависимости от числа голосов, полученных каждым из них:

Партия А:

Кандидат А1 (20 голосов), А2 (15), А3 (10), А4 (8), А5 (3).

Партия А всего набрала 56 голосов избирателей.

Партия В:

Кандидат В1 (25 голосов), В2 (10), В3 (5), В4 (3), В5 (2).

Партия В всего набрала 45 голосов.

Партия С:

Кандидат С1 (20 голосов), С2 (7), С3 (2), С4 (3).

Партия С всего набрала 32 голоса.

Партия D:

Кандидат D1 (25 голосов), D2 (2).

Партия D всего набрала 27 голосов.

Партия E:

Кандидат E1 (22 голоса). Партия E всего набрала 22 голоса.

Этап III: происходит последовательное деление количества голосов, полученных каждой партией, на ряд целых чисел, начиная с цифры 1:

Партия А (всего 56 голосов избирателей):

Кандидат А1 (56=56:1), А2 (28=56:2), А3 (18,66=56:3),
А4 (14=56:4), А5 (11,2=56:5)

Партия В (всего 45 голосов избирателей):

Кандидат В1 (45=45:1), В2 (22,5=45:2), В3 (15=45:3),
В4 (11,25=45:4), В5 (9=45:5).

Партия С объединилась с партией *Е* в избирательный блок (всего обе партии получили 54 голоса избирателей: 54=32+22):

Кандидат Е1 (54=54:1), С1 (27=54:2), С2 (18=54:3),
С3 (13,5=54:4), С4 (10,8=54:5)

Партия D (всего 27 голосов избирателей):

Кандидат D1 (27=27:1), D2 (13,5=27:2).

Этап IV: Поскольку от данного избирательного округа подлежит избрать четырех депутатов в Эдускунту, то четыре кандидата данного избирательного округа, получившие наибольшее число голосов в результате деления, проведенного в ходе этапа III, становятся депутатами. В нашем примере депутатами станут: кандидаты А1 (56), Е1 (54), В1 (45), А2 (28).

Заместители депутатов определяются таким образом, что ими становятся кандидаты, стоящие в списке следующими за избранными кандидатами. Когда заместитель депутата будет осуществлять функции депутата парламента или когда образуется вакантная должность заместителя депутата, новый заместитель определяется в порядке, аналогичном вышеописанному.

Согласно абз. 4 § 92 Закона о выборах 1998 г. в отношении заместителя депутата от Андских островов предусмотрены особые правила. Так, при образовании вакантности мандата депутата от Аландских островов и отсутствии его заместителя в избирательном округе Аландских островов Министерством юстиции Финляндии должны быть назначены дополнительные выборы.

В настоящее время в Финляндии рассматривается вопрос о внесении изменений в действующую избирательную систему страны, которые сводятся к следующему: во-первых, деление страны на избирательные округа с заранее определенным числом депутатских мест, подлежащих избранию от каждого из них, предлагается упразднить, заменив их единым избирательным округом, который будет составлять вся территория страны; во-вторых, предлагается ввести т.н. заградительный барьер, который в дей-

ствующем законодательстве страны, в отличие от многих других стран, сейчас не предусмотрен; в-третьих, даты проведения выборов также предлагается пересмотреть.

Обнародование результатов голосования

Предварительный результат выборов, как правило, становится известным уже вечером в день проведения выборов. После закрытия избирательных участков в 20:00 обнародуются результаты досрочного голосования, которые заносятся в базу данных выборов. Затем члены избирательной комиссии подсчитывают голоса и заносят предварительные результаты голосования в базу данных. Обычно они известны уже к 23:00.

На следующий день после голосования в 9:00 избирательные комиссии осуществляют контроль правильности подсчета голосов. Окончательные результаты становятся известными к 18:00 среды, следующей за днем голосования. После окончательного подсчета голосов избирательная комиссия выписывает уведомления тем кандидатам, которые были избраны депутатами.

Согласно §§ 94 и 126 Закона о выборах окружная избирательная комиссия направляет каждому избранному депутату уведомление, подтверждающее его/ее депутатские полномочия.

§ 6. Особенности президентских выборов

Выборы президента Финляндии в период с 1919 г. по 1987 г. были косвенными. Три последних президента страны избирались путем прямых всеобщих выборов в два тура: Марти Ахтисаари в 1994 г., Тарья Халонен в 2000 г. и 2006 г., Саули Нийнистё в 2012 г. До этого президенты избирались:

- парламентом: К. Стольберг в 1919 г. и Й. Паасикиви в 1946 г.;
- выборщиками: Л. Реландер в 1925 г., Свинхувуд в 1931 г., К. Каллио в 1937 г., Паасикиви в 1950, 1956, 1962, 1968 гг., У. Кекконен в 1968, 1978 гг., М. Коивисто в 1982 г.;
- выборами, проводимыми выборщиками 1937 г.: Р. Рюти в 1940, 1943 гг.;
- специальным (чрезвычайным) законом: С. Маннергейм в 1944 г., У. Кекконен в 1974 г.;
- по смешанной системе, когда избиратели голосовали напрямую и за кандидата в президенты, и за выборщиков: М. Коивисто в 1988 г.

В период проведения в стране косвенных президентских выборов избиратели выбирали 300 выборщиков, а на выборах в 1982 и 1988 гг. — 301 выборщика.

В 1987 г. был введен новый двухтуровый порядок выборов главы государства, который был применен лишь один раз — на выборах 1988 г. В первом туре проводилось прямое голосование избирателей по официально выдвинутым кандидатам, а также одновременно избиратели выбирали 301 выборщика, которым надлежало избрать президента в том случае, если ни один из кандидатов на должность главы государства не получил бы абсолютного числа голосов избирателей в ходе прямых всеобщих выборов.

Одни те же выборщики, избранные избирателями в 1937 г., трижды избирали президентов республики (в 1937, 1940, 1943 гг.) в связи с тем, что в стране действовало чрезвычайное положение и избрание нового состава коллегии выборщиков в существовавших условиях было невозможным. После отставки президента К. Каллиоса в 1940 г. были проведены досрочные президентские выборы на оставшийся не отбытый им срок, а не на обычный 6-летний период.

В 1944 г. парламент принял чрезвычайный закон, на основании которого президентом стал Маннергейм, сменивший на этом посту Ристо Рюти, руководившего государством только половину положенного шестилетнего срока.

После отставки Маннергейма в 1946 г. парламентом был принят еще один специальный чрезвычайный закон, на основании которого Эдускунта получила право избрать президента страны на оставшийся не отбытый Маннергеймом период президентских полномочий (до 1 марта 1950 г.). Так, следующим президентом стал бывший премьер-министр Финляндии Й. Паасикиви. Далее в 1973 г. парламент принял чрезвычайный закон о продлении срока полномочий президента У. Кекконена на четыре года (до 1 марта 1978 г.).

В 1944, 1946 и 1982 гг. выборы президента были досрочными в связи с досрочными отставками президентов.

Ныне действующая избирательная система президентских выборов существует в Финляндии с 1991 г. и впервые была применена на выборах в 1994 г.

Согласно § 54 конституции Финляндии 1999 г. президент страны избирается путем прямых выборов сроком на 6 лет. Президентом может быть избран урожденный гражданин Финляндии. Одно

и то же лицо не может занимать должность президента более двух сроков подряд.

В соответствии с § 127 Закона о выборах 1998 г. выборы президента Республики проводятся в третье воскресенье января месяца каждого шестого года после года вступления в должность предыдущего президента. В случае проведения второго тура выборов днем выборов считается второе воскресенье после проведения первого тура.

В случае досрочного прекращения президентом своих полномочий (стойкой неспособностью осуществлять свои полномочия или смерти) Государственный совет Финляндии принимает решение о проведении внеочередных выборов, которые должны быть назначены незамедлительно на воскресенье.

Выборы президента проходят по мажоритарной избирательной системе абсолютного большинства. Окружные избирательные комиссии на своих заседаниях, которые проводятся не позднее 10:00 дня, следующего за днем голосования, устанавливают, сколько голосов избирателей получил каждый кандидат в данном избирательном округе, и эти результаты направляют в окружную избирательную комиссию г. Хельсинки, которая осуществляет окончательный подсчет голосов и о полученных результатах сообщает Министерству юстиции. Если одному из кандидатов удалось набрать более половины голосов избирателей, Государственный совет издает постановление об избрании данного кандидата президентом Республики³⁷, публикует это постановление в Собрании законодательства Финляндии и в письменном виде уведомляет победившего кандидата о его/ее избрании.

В том случае, когда ни одному кандидату не удалось набрать абсолютное большинство голосов избирателей, через две недели проводится второй тур выборов, в котором принимают участие два кандидата, набравших в первом туре наибольшее количество голосов избирателей. Во втором туре применяется мажоритарная избирательная система относительного большинства. Если во втором туре голоса между кандидатами разделятся поровну, то проводится жеребьевка Государственным советом, точнее Министерством юстиции, которое отвечает за организацию и проведение выборов в стране.

³⁷ В этом постановлении также указывается количество голосов избирателей, набранных каждым кандидатом в президенты, а также общее количество избирателей, принявших участие в голосовании. — *Прим. автора.*

Во втором туре используются бюллетени другого цвета по сравнению с бюллетенями, использованными в первом туре выборов.

После проведения второго тура окружные избирательные комиссии на своих заседаниях, которые проходят не позднее 18:00 третьего дня после дня второго тура, устанавливают, сколько голосов избирателей набрано каждым кандидатом, и эти результаты направляют в окружную избирательную комиссию г. Хельсинки. Окружная избирательная комиссия г. Хельсинки устанавливает окончательные результаты голосования второго тура и сообщает их Государственному совету страны. Государственный совет на 4-ый день после проведения второго тура констатирует, кто из кандидатов считается победившим, о чем издается соответствующее постановление Государственного совета, подлежащее официальному опубликованию в Собрании законодательства Финляндии. В постановлении должны также содержаться сведения о количестве голосов, полученных каждым кандидатом, участвовавшим во втором туре, а также общее число голосов избирателей, принявших участие во втором туре.

Закон о выборах предусматривает возможность проведения в стране повторных выборов главы государства в трех случаях:

- во-первых, в случае смерти выдвинутого в надлежащем порядке кандидата или возникновения у него/нее непреодолимых препятствий для действия в качестве кандидата, возникших до завершения проведения первого тура выборов;
- во-вторых, в случае смерти кандидата до завершения проведения второго тура выборов или возникновения у него/нее непреодолимых препятствий для действия в качестве кандидата;
- в-третьих, в случае смерти лица, избранного на должность президента, или возникновения у него/нее непреодолимых препятствий для осуществления президентских функций до вступления его/ее в должность.

В таких случаях Государственный совет страны издает постановление о проведении в кратчайшие сроки новых выборов президента страны, которые должны приходиться на воскресенье. Министерство юстиции в срочном порядке уведомляет о решении Государственного совета Министерство иностранных дел Финляндии, окружные избирательные комиссии и Центральное бюро регистрации населения, которые информируют об этом решении иные избирательные органы. Министерство юстиции принимает решение о дальнейших действиях избирательных органов в такой связи.

Вновь избранный президент вступает в должность в первый день месяца, следующего за месяцем проведения президентских выборов. Вступление в должность заключается в принесении присяги следующего содержания:

«Я, (фамилия, имя), избранный народом Финляндии на должность президента Финляндской Республики, клянусь, что при исполнении обязанностей президента буду честно и точно соблюдать конституцию Республики и законы, а также прилагать все свои силы на благо народа Финляндии» (§ 56 конституции Финляндии 1999 г.).

Президент, избранный по итогам первого тура голосования, вступает в должность и приносит присягу на третий день после объявления о его/ее избрании. Срок полномочий президента начинается с момента принесения им/ею присяги.

§ 7. Особенности коммунальных выборов

Коммунальные выборы согласно § 144 Закона о выборах 1998 г. проводятся в четвертое воскресенье октября месяца.

Количество депутатов в коммунальном собрании устанавливается соответствующей коммунальной избирательной комиссией и подлежит обнародованию. Численный состав коммунальных собраний зависит от количества населения, проживающего в соответствующей коммуне. Коммунальным законом 1995 г. (§ 10) предусмотрены следующие квоты:

- коммуны с населением 2.000 жителей избирают 17 местных депутатов (такие коммуны до окончания июня месяца года проведения выборов могут принять решение о меньшем нечетном количестве местных депутатов, однако это количество не может быть меньше 13 депутатов);
- коммуны с населением от 2.001 до 4.000 жителей — 21 местного депутата;
- коммуны с населением от 4.001 до 8.000 жителей — 27 местных депутатов;
- коммуны с населением от 8.001 до 15.000 жителей — 35 местных депутатов;
- коммуны с населением от 15.001 до 30.000 жителей — 43 местных депутата;
- коммуны с населением от 30.001 до 60.000 жителей — 51 местного депутата;

- коммуны с населением от 60.001 до 120.000 жителей – 59 местных депутата;
- коммуны с населением от 120.001 до 250.000 жителей – 67 местных депутата;
- коммуны с населением от 250.001 до 400.000 жителей – 75 местных депутата;
- коммуны с населением свыше 400.000 жителей – 85 местных депутата.

При установлении количественного состава коммунальных собраний учитывается количество населения, проживающего в коммуне, зарегистрированного в базе данных населения на 31 мая года проведения коммунальных выборов.

Выборы депутатов коммунальных собраний пропорциональные. Все избиратели обладают равным количеством голосов. Места в коммунальных собраниях распределяются таким же способом, который установлен для распределения мест в Эдускунте. Помимо депутатов коммунальных собраний, выбираются их заместители. Порядок избрания собраний регулируется § 11 Коммунального закона 1995 г., в соответствии с которым заместителями депутатов коммунальных собраний становятся лица, стоящие в списке кандидатов первыми после избранных кандидатов. Количество заместителей должно соответствовать количеству депутатов коммунального собрания. В случае образования вакантной должности депутата коммунального собрания председатель коммунального собрания поручает занять освободившееся место на оставшуюся часть депутатского мандата заместителю, стоящему в списке первым.

Если коммунальные выборы по тем или иным причинам не могут состояться в сроки, предусмотренные законом, или если количество избранных депутатов по итогам выборов оказалось меньше общего числа депутатов коммунального собрания, подлежащих избранию на этих выборах, то Министерство юстиции может по представлению депутатов коммунального собрания назначить новое время для проведения местных выборов. Если выборы не проводятся до окончания срока их проведения, то избранные ранее местные депутаты и их заместители, мандат которых истекает, продолжают исполнять свои полномочия до того момента, как будут официально объявлены результаты выборов, в отношении проведения которых было назначено новое время.

§ 8. Особенности выборов в Европарламент

Выборы в Европарламент регулируются гл. 12 Закона о выборах 1998 г. Проводятся они раз в пять лет. Финляндия избирает 13 евродепутатов. Одновременно с депутатами Европарламента избираются и их заместители в соответствии с теми же правилами, которые установлены для избрания заместителей депутатов парламента страны. Днем выборов является воскресенье, которое выпадает в четырехдневном промежутке между четвергом и воскресеньем июня месяца, установленного Советом ЕС.

Окончательные результаты выборов в Европарламент сообщаются окружной избирательной комиссией г. Хельсинки. Она информирует об итогах голосования Министерство юстиции Финляндии и публикует их в официальном источнике – Собрании законодательства Финляндии.

После утверждения результатов голосования окружная избирательная комиссия г. Хельсинки без промедления выдает соответствующие удостоверения избранным кандидатам следующего содержания:

«На выборах в Европарламент, проводимых ...{дата}..., гр-н/гр-ка{фамилия и имя}....., проживающий(-ая){название места проживания}....., был(-а) избран(-а) в качестве депутата Европарламента начиная со следующего парламентского заседания и заканчивая первым заседанием Европарламента, избранного по итогам следующих выборов в Европарламент.

Данное удостоверение подтверждает полномочия депутата Европарламента».

§ 9. Избирательные правонарушения и ответственность за них

Закон о выборах в § 185 предусматривает ответственность членов окружных, коммунальных, районных (участковых) избирательных комиссий, избирательных исполнителей и других лиц, участвующих в организации и проведении выборов за невыполнение ими своих обязанностей. Эти лица несут ответственность, аналогичную ответственности государственных служащих за должностные правонарушения.

Боле того, Законом предусмотрена и более суровая ответственность за избирательные преступления, подкуп голосов, обманные действия с голосами избирателей и за искажение результатов голо-

сования. Ответственность за указанные составы регулируется §§ 1—4 гл. 14 Закона о наказаниях 1889 г. Согласно этому Закону лицо, которое путем насилия или угроз оказывает влияние или пытается повлиять на волеизъявление избирателей или кандидатов во время выборов или референдумов, подвергается наказанию *за избирательное преступление* в виде штрафа или тюремного заключения сроком до двух лет (§ 1 гл. 14 Закона о наказаниях).

Лицо, которое (а) обещает, предлагает или предоставляет вознаграждение или другую помощь в ответ на голосование определенным образом или на воздержание от голосования в ходе выборов и референдумов, (б) требует вознаграждения в ответ на голосование определенным образом или на воздержание от голосования в ходе выборов и референдумов, привлекается к ответственности *за подкуп голосов* в виде уплаты штрафа или тюремного заключения сроком до 1 года (§ 2 гл. 14 Закона о наказаниях).

Лицо, которое в ходе выборов и референдумов принимает участие в голосовании, не обладая при этом избирательными правами, либо голосует вместо другого лица, либо голосует более одного раза, привлекается к ответственности *за обманные действия с голосами* в виде штрафа или тюремного заключения сроком до 1 года (§ 3 гл. 14 Закона о наказаниях).

Лицо, которое с целью искажения действительных результатов выборов или референдумов (а) подсчитывает неверным образом голоса, (б) портит, уничтожает, скрывает, добавляет бюллетени или изменяет отметки, сделанные на них, (в) иным образом вмешивается в проведение выборов или референдумов, привлекается к ответственности *за искажение результатов голосования* в виде уплаты штрафа или тюремного заключения сроком до двух лет. Попытка совершения вышеперечисленных действий также наказуема (§ 4 гл. 14 Закона о наказаниях).

§ 10. Избирательные споры и обжалование результатов голосования

Обжалование результатов голосования возможно в административных судах³⁸.

³⁸ Система административных судов в Финляндии является двухступенчатой. В стране действует Высший административный суд и 9 губернских административных судов. См.: Халлберг П., Яйма М. Основы правовой защиты в Финляндии. Хельсинки : Sitra, 2002. С. 30, 34.

Процедура обжалования результатов выборов регулируется Законом о выборах 1998 г., а также Законом об административном судопроизводстве 1996 г. (№ 586/1996), ссылка на которой содержится в Законе о выборах в абз. 2 § 102. Закон об административном судопроизводстве 1996 г. является законом общего характера, который применяется в производстве как губернских административных судов, так и в Высшем административном суде.

Результаты парламентских выборов могут быть обжалованы в соответствующий губернский административный суд в течение 14 дней с момента официального обнародования результатов выборов, что происходит после 18:00 третьего дня, следующего за днем голосования. Жалобы на нарушения правил о выборах в Европарламент обжалуются в административный суд г. Хельсинки. Жалоба рассматривается в суде в первоочередном порядке (абз. 3 § 102 Закона о выборах).

Жалоба может быть подана:

1) по вопросу о противоречии решения избирательной комиссии закону:

- любым лицом, чьи права нарушены вынесенным решением;
- выдвинутым кандидатом в депутаты;
- политической партией или избирательным блоком, принимавших участие в выборах;

2) по вопросу о проведении выборов с нарушением закона:

- любым избирателем.

Согласно Закону об административном судопроизводстве 1996 г. жалоба оформляется в письменном виде, в ней должны быть изложены сведения об обжалуемом решении, указание на то, в какой части решение обжалуется и какие возможно иные изменения требуются, а также обоснование обжалования (§ 23 Закона об административном судопроизводстве). В жалобе должны быть указаны имя и фамилия заявителя, его местожительство, адрес и номер телефона для уведомления по делу (§ 24 Закона об административном судопроизводстве). К жалобе следует приложить обжалуемое решение (оригинал или копию), свидетельство о времени доведения решения до сведения заявителя, документы, на которые ссылается заявитель в поддержку своих требований, и, при необходимости, – доверенность представителя.

Жалоба в административных судах рассматривается на основе принципов *публичности* и *гласности*. *Принцип публичности* означает, что суд обязан обеспечить выяснение фактических обстоятельств дела до вынесения решения по делу. *Принцип гласности* судебного разбирательства провозглашается специальным Законом о гласности судебного разбирательства в административных судах от 30.03.2007 г. (№ 381/2007), который предусматривает право присутствовать представителям общественности как на подготовительной стадии, так и на стадии основного устного разбирательства в суде, если иное не предусмотрено законом³⁹.

Согласно § 103 Закона о выборах 1998 г., в случае, если губернский административный суд примет решение о том, что решение избирательной комиссии противоречит закону и этот факт может повлиять на результаты выборов, то такое оспариваемое решение либо подлежит изменению, либо в избирательном округе проводятся новые выборы. Если окружной избирательной комиссией или коммунальной избирательной комиссией были допущены нарушения в подсчете голосов и установлении результатов голосования, повлиявшие на исход выборов, то такие результаты подлежат и исправлению.

О решении, принятом по жалобе соответствующим губерским административным судом, уведомляются лица, обратившиеся с жалобой, окружные избирательные комиссии, уполномоченные политических партий и совместных списков, а в случае, если согласно судебному решению требуется пересмотр результатов голосования или проведение новых выборов, то о вынесенном решении уведомляется также Министерство юстиции Финляндии. Судебное решение подлежит немедленному обнародованию.

На коммунальных выборах решение, принятое губерским административным судом, сообщается лицам, обратившимся с жалобой, правлению коммуны, коммунальной избирательной комиссии, уполномоченным политических партий и совместных списков, а в случае, если согласно судебному решению требуется пересмотр результатов голосования или проведение новых коммунальных выборов, также решения сообщаются и Министерству юстиции. Коммунальная избирательная комиссия обязана в семи-

³⁹ См.: Халлберг П., Яйма М. Основы правовой защиты в Финляндии. Хельсинки : Sitra, 2002. С. 30, 34.

дневный срок уведомить жителей коммуны о состоявшемся судебном решении, вывесив его в публичном месте.

Решение губернского административного суда может быть обжаловано в Высший административный суд Финляндии в 30-дневный срок с даты принятия решения губернским судом.

Если суд вынесет решение о проведении повторных выборов, то такие выборы проводятся:

- в случае выборов в Эдускунту и Европарламент – в первое воскресенье по истечении 50 дней с даты вступления в силу решения суда;
- в случае коммунальных выборов – в воскресенье, которое будет определено коммунальной избирательной комиссией.

При проведении повторных выборов применяются правила о составлении избирательных списков, списков кандидатов, деления на избирательные округа и районы, аналогичные правилам, применяемым на отмененных выборах, если иное не будет установлено соответствующим судебным решением. Центральное бюро регистрации населения обязано в таком случае проследить за тем, чтобы избирателям были высланы новые информационные карточки.

Лица, которые были избраны депутатами и их заместителями на отмененных выборах, выполняют свои обязанности вплоть до установления результатов повторных выборов.

Депутаты парламента незамедлительно должны быть уведомлены о результатах повторных выборов в Эдускунту, а коммунальное собрание незамедлительно уведомляется о результатах повторных выборов в соответствующей коммуне.

Что же касается выдвижения политическими партиями и их отделениями кандидатов для участия в выборах, то в соответствии с § 183 Закона о выборах, такие действия и решения, принятые в связи с ними, обжалованию не подлежат.

**Распределение мандатов в парламенте Финляндии
между политическими партиями (1945 по 2011 гг.)⁴⁰**

Год выборов	ППЦ	СДПФ	НКП	ЛС	СЗ	ШНП	ХДП	ИФ	ЛП	СПФ	Другие
1945	49	50	28	49	-	14	-	-	9	-	1
1948	56	54	33	38	-	13	-	-	5	1	-
1951	51	53	28	43	-	14	-	-	10	1	-
1954	53	54	24	43	-	12	-	-	13	1	-
1958	48	48	29	50	-	13	-	-	8	1	3
1962	53	38	32	47	-	13	-	-	13	1	3
1966	49	55	26	41	-	11	-	1	9	1	7
1970	36	52	37	36	-	11	1	18	8	1	-
1972	35	55	34	37	-	9	4	18	7	1	-
1975	39	54	35	40	-	9	9	2	9	1	2
1979	36	52	47	35	-	9	9	7	4	1	-
1983	38	57	44	26	-	10	3	17	-	1	4
1987	40	56	53	20	4	12	5	9	-	1	-
1991	55	48	40	19	10	11	8	7	1	1	-
1995	44	63	39	22	9	11	7	1	-	1	3
1999	48	51	46	20	11	11	10	1	-	1	1
2003	55	53	40	19	14	8	7	3	-	1	-
2007	51	45	50	17	15	9	7	5	-	1	-
2011	35	42	44	12	10	10	6	39	-	-	2

ПЦ – Партия центра, до 1966 г. Аграрный союз (АС).

СДПФ – Социал-демократическая партия Финляндии.

НКП – Национальная коалиционная партия.

ЛС – Левый союз.

СЗ – Союз зеленых.

⁴⁰ Данные взяты с официального сайта Статистического управления Финляндии www.stat.fi.

- ШНП** – Шведская народная партия.
- ХДП** – Христианско-демократическая партия, до 1999 г. – Христианский союз Финляндии.
- ИФ** – Истинные финны.
- ЛП** – Либеральная партия, с 1951 г. до 1966 г. Народная партия Финляндии (НПФ), с 1919 по 1948 гг. Национальная. прогрессивная партия (НПП).
- СПФ** – Сельская партия Финляндии.

Президентские выборы (1919–2012 гг.)

Год выборов, способ, условия избрания	Кандидаты в президенты	Туры голосования и кол-во голосов, набранных кандидатами в президенты		
		I	II	III
1) 1919 г. – президента Финляндии избирает парламент на основании переходных положений, предусмотренных в § 94 Формы правления 1919 г., на 6-летний период.	Стольберг Маннергейм Реландер Таннер	143 50 1 1		
2) 1925 г. – президента избирают выборщики на 6-летний период. 2 из 6 партий, выдвинувших кандидатов в выборщики, не смогли выдвинуть своих кандидатов в президенты.	Реландер Рюти Суолати Вэйсэнен Таннер Сёдрхольм	69 33 68 16 79 35	97 104 80 16 2	172 109
3) 1931 г. – президента избирают выборщики на 6-летний период. 2 из 6 партий, выдвинувших кандидатов в выборщики, не смогли выдвинуть своих кандидатов в президенты.	Свинхувуд Стольберг Каллио Таннер	88 58 64 90	98 149 53	151 149
4) 1937 г. – президента избирают выборщики на 6-летний период. 2 из 6 партий, выдвинувших кандидатов в выборщики, выдвигают единого кандидата в президенты. Одна партия не смогла выдвинуть кандидата в президенты.	Каллио Свинхувуд Стольберг	56 94 150	177 104 19	
5) 1940 г. – после отставки президента Каллио выборщики, избранные в 1937 г., проводят выборы президента на оставшийся не отбытый Каллио срок президентских полномочий. В стране действует военное положение, введенное в 1939 г.	Рюти Хело Кивимэки Свинхувуд	288 4 1 1		

6) 1943 г. – президента избирают выборщики, избранные в 1937 г., на 6-летний период. В стране действует военное положение, введенное в 1939 г.	Рюти Котилаинен	269 4		
7) 1944 г. – президент Рюти уходит в отставку. Парламент принимает чрезвычайный закон о назначении на должность президента Маннергейма на 6-летний период. В стране действует военное положение, введенное в 1939 г.				
8) 1946 г. – президент Маннергейм уходит в отставку. Парламент принимает чрезвычайный закон об избрании президента на оставшуюся не отбытую Маннергеймом часть своих президентских полномочий. По итогам голосования в парламенте Паасикиви получил 159 голосов, а Стольберг - 14 голосов депутатов. В стране действует военное положение, введенное в 1939 г.				
9) 1950 г. – президента страны избирают выборщики на 6-летний период. 3 партии выдвигают единого кандидата в президенты. Одна партия не смогла выдвинуть своего кандидата.	Паасикиви Пеккала Кекконен	171 67 62		
10) 1956 г. – президента страны избирают выборщики на 6-летний период. Каждая партия выдвигает по своему кандидату.	Кекконен Фагерхольм Туомийо/Паасикиви Килпи Тернгрэн Рюдман	88 72 57 56 20 7	102 114 84	151 149

<p>11) 1962 г. – президента страны избирают выборщики на 6-летний период. Три партии выдвигают единого кандидата в президенты, однако избирательный блок распался накануне выборов. Одна партия не смогла выдвинуть своего кандидата, три партии выдвинули по одному кандидату.</p>	<p>Кекконен Аитио Паасио Скуг</p>	<p>199 62 37 2</p>		
<p>12) 1968 г. – президента страны избирают выборщики на 6-летний период. Четыре партии выдвинули единого кандидата в президенты, две партии выдвинули по одному кандидату и одна партия не смогла выдвинуть кандидата.</p>	<p>Кекконен Вирккунен Веннамо</p>	<p>201 66 33</p>		
<p>13) 1973 г. – парламент издает чрезвычайный закон о продлении срока полномочий президента Кекконена на 4 года до 1978 г. (170 голосов - за, 28 – против, 1 – воздержавшийся).</p>				
<p>14) 1978 г. – президента страны избирают выборщики на 6-летний период. Шесть партий выдвинули единого кандидата в президенты и три партии выдвинули по одному кандидату.</p>	<p>Кекконен Вестерхольм Веннамо Салонен</p>	<p>259 25 10 6</p>		
<p>15) 1982 г. – президента страны избирают выборщики на 6-летний период (в выборах принимает участие 301 выборщик). Президент Кекконен подает в отставку до истечения срока своих полномочий по причине болезни. Восемь партий выдвигают кандидатов, два партийных выборщика поддерживают кандидатов, выдвинутых другими партиями.</p>	<p>Коивисто Холкери Виролаинен Кивисте Йанссон Сипилэ</p>	<p>167 58 53 11 11 1</p>		

16) **1988 г.** – президента избирают выборщики на 6-летний период. Две партии выдвигают единого кандидата, три партии выдвигают по одному кандидату. В соответствии с новыми правилами президентских выборов, вступивших в силу в 1987 г., президент избирался путем прямых выборов из числа официально выдвинутых кандидатов. Кандидат считался выбранным, если он набрал 50%+1 голос избирателей. Если ни одному кандидату не удалось набрать большинство голосов избирателей, то президента в таком случае избирали выборщики, которые в свою очередь избирались одновременно с президентом в ходе первого тура. В выборах 1988 г. ни один кандидат не набрал требуемое абсолютное большинство голосов избирателей.

Кандидаты	Прямые выборы		Голосование выборщиков	
	Кол-во голосов	% голосов избирателей	I	II
Коивисто	1 513 234	47,9	144	189
Вэурунен	636 375	20,2	68	68
Холкери	570 340	18,1	63	18
Кивисте	330 072	10,5	26	26
Кайанойа	44 428	1,4	0	0
ИТОГО:	3 158 090	78,2 %		

17) **1994 г.** – впервые президент избирался путем прямых всеобщих выборов в два тура: первый тур состоялся 16 января 1994 г., второй тур - 6 февраля 1994 г. В первом туре принимало участие 11 кандидатов: семь кандидатов были выдвинуты партиями и четыре – избирательными объединениями, образованными избирателями.

Результаты голосования:

Кандидаты	Количество голосов		% голосов избирателей	
	I тур	II тур	I тур	II тур
Марти Ахтисаари	828 038	1 722 313	25,9	53,9
Элизабет Рен	702 211	1 475 856	22,0	46,1
Пааво Вэюрюнен	623 415	-	19,5	-
Раймо Иласкиви	485 035	-	15,2	-
Кейо Коронен	186 936	-	5,8	-
Клаес Андерссон	122 820	-	3,8	-

Пертти Виртанен	95 650	-	3,0	-
Эва Кускоски	82 453	-	2,6	-
Тоими Канкаанниemi	31 453	-	1,0	-
Суло Аиттониemi	30 622	-	1,0	-
Пека Тиaинен	7 320	-	0,2	-

18) **2000 г.** – президент избирался на 6-летний период путем прямых всеобщих выборов в два тура: первый тур состоялся 16 января 2000 г., второй тур – 6 февраля 2000 г. В первом туре принимало участие семь кандидатов.

Результаты голосования:

Кандидаты	Количество голосов		% голосов избирателей	
	I тур	II тур	I тур	II тур
Тарья Халонен	1 224 063	1 644 532	40,0	51,6
Эско Ахо	1 051 123	1 540 803	34,4	48,4
Риитта Уосукаинен	391 852	-	7,9	-
Элизабет Рен	241 739	-	3,3	-
Хейди Хаугтала	100 731	-	1,0	-
Илкка Хакалето	31 362	-	0,6	-
Ристо Куисма	16 919	-	-	-

19) **2006 г.** – в третий раз президент избирался на 6-летний период путем всеобщих прямых выборов в два тура: первый тур состоялся 15 января 2006 г., второй тур – 29 января 2006 г. В первом туре приняло участие восемь кандидатов: семь кандидатов были выдвинуты партиями и один кандидат – избирательным объединением, состоявшим из избирателей.

Результаты голосования:

Кандидаты	Количество голосов		% голосов избирателей	
	I тур	II тур	I тур	II тур
Тарья Халонен	1 397 030	1 630 980	46,3	51,8
Саули Нийнистё	725 866	1 518 333	24,1	48,2
Матти Вананен	561 990	-	18,6	-

Хейди Хаугала	105 248	-	3,4	-
Тимо Соини	103 492	-	2,0	-
Бьярне Каллис	61 483	-	2,0	-
Хенрик Лакс	48 703	-	1,6	-
Арто Лати	12 989	-	0,4	-

20) **2012 г.** – Выборы проходили в два тура: 1-ый тур состоялся 22 января 2012 г., 2-ой тур - 5 февраля 2012 г. В первом туре приняло участие 8 кандидатов, выдвинутых политическими партиями, представленными в Эдускунте.

Результаты голосования:

Кандидаты	Количество голосов		% голосов избирателей	
	I тур	II тур	I тур	II тур
Саули Нийнистё	1 131 254	1 802 328	36,96	62,59
Пекка Хаависто	574 275	1 077 425	18,76	37,41
Паавао Вейринен	536 555	-	17,53	-
Тимо Соини	287 571	-	9,40	-
Пааво Липпонен	205 111	-	6,70	-
Пааво Архинмэрки	167 663	-	5,48	-
Эва Биаудет	82 598	-	2,70	-
Сари Эссайя	75 744	-	2,47	-

Глава VI

Избирательное право Канады

Канада – федеративное демократическое государство, образовано в 1867 году принятым британским парламентом Актом о Британской Северной Америке, который является одним из основных законов страны. В 1982 г. вступила в силу новая Конституция Канады – Конституционный Акт (*Constitution Act*). Он консолидировал Акт 1867 г. и все дополнения к нему, добавив формулу изменения Конституции, а также Хартию прав и свобод. Составной частью Конституции являются, кроме того, некоторые неписаные обычаи, регулирующие, например, формирование правительства страны. Акт о Британской Северной Америке закрепил федеративное устройство страны и парламентарную форму правления, которые были подтверждены Актом 1982 года.

По форме правления Канада – конституционная монархия. Главой государства является королева Великобритании. Королеву в стране на постоянной основе представляет генерал-губернатор, назначаемый ею (с 1952 г. из канадских граждан) по рекомендации премьер-министра Канады и обладающий лишь символическими, главным образом, церемониальными полномочиями. Законодательная власть в Канаде представлена парламентом, состоящим из двух палат – сената и палаты общин. Исполнительная власть – монархом Великобритании (и его представителем – генерал-губернатором), а также правительством.

Сенат формируется по принципу равного представительства регионов. Палата общин – нижняя палата, 308 членов избираются всеобщим, прямым, тайным голосованием, в одномандатных округах, по мажоритарной системе сроком на пять лет. Организация судебной системы Канады является предметом регулирования Конституции и, в частности, Акта 1867 года. По определению этого Акта судебная власть в Канаде делится между федеральным уровнем и провинциями. Показательно, что вопросами назначения судейского корпуса, в том числе и в суды провинций, ведает федеральный центр.

В Канаде можно обнаружить классическую двухпартийную систему, в основе которой две партии – либеральная и консервативная. Тем не менее, существуют и третьи партии, которые иногда имеют довольно существенное значение на политической арене Канады. Кроме того, важную роль играют партии, организованные и действующие на провинциальном уровне.

§ 1. Зарождение и становление избирательной системы. Законодательство о выборах

Корни канадской избирательной системы можно обнаружить еще в средневековой Англии, когда в 1215 году была принята Великая хартия вольностей (*Magna Carta*), – документ, заложивший основы в том числе и избирательной системы стран англо-саксонской правовой системы.

За редким исключением, до 1919 года голосовать в Канаде могли только представители мужской части населения, причем и это право было ограничено цензом собственности. Хотя до 1849 года в Нижней Канаде женщины голосовали на легальных основаниях. В основном это были вдовы, так как только они могли соответствовать ограничениями, устанавливаемым в отношении избирательных барьеров, одним из которых являлся имущественный барьер. Соответственно, и в остальных частях Канады до 1849 года женщины могли участвовать в голосовании, однако они не принимали участия в связи с определенными социальными барьерами.

Лишь в 1919 году женщины в Канаде получили официальное право голосовать на федеральных выборах, и только к 1940 году это право включило в себя право голосования, в том числе на выборах, проводимых в провинциях. Существовало ограничение избирательного права по расовому критерию, и аборигенные жители не могли участвовать в выборах. Однако в 1960 году это дискриминирующее положение было отменено.

Первая официальная перепись избирателей на федеральном уровне была осуществлена в 1917 году, однако по результатам переписи официальный список избирателей так и не был составлен. В течение последующих 20 лет предпринималось еще несколько попыток создать федеральный список избирателей, однако препятствием созданию такого списка было технологическое несовершенство методик переписи. Только в 1992 году появился первый электронный федеральный список избирателей, а в 1996 го-

ду законодательно закреплён Национальный регистр избирателей (*National Register of Electors*), который в настоящее время служит основой списка избирателей для каждой избирательной кампании.

Выборы проводились в разное время в разных регионах страны, кроме того, отсутствовала возможность тайного голосования.

В настоящее время основными нормативными актами, регулирующими избирательный процесс в Канаде можно назвать *Конституционный акт 1982 года, Акт о выборах (Canada Elections Act), Акт о расходах на выборах (Electoral Boundaries Readjustment Act), Акт о подоходном налоге (The Income Tax Act), Уголовный кодекс (The Criminal Code)* и другие.

Избирательная система Канады прошла через несколько серьёзных реформ. Даже Акт о выборах, принятый в 2000 году, за последние двенадцать лет претерпел несколько изменений, например, в 2003 году были внесены поправки в связи с введением дополнительных ограничений финансирования выборов.

§ 2. Участие политических партий в избирательном процессе

Политические партии в Канаде и партийная система являются важным институтом в общей системе управления государством. По мнению ряда ученых⁴¹, только представители ведущих политических партий имеют возможность получить место в парламенте Канады. Появление партийной системы в Канаде датируется 1840 годом. До 70-х годов XX века избирательные бюллетени не включали в себя информацию о партийной принадлежности кандидатов, соответственно, это приводило к введению в заблуждение избирателей, если, например, в списках фигурировало несколько кандидатов с похожими именами и фамилиями. В соответствии с Актом о выборах, регистрация политической партии в Канаде не является обязательной, однако может существенно влиять на возможности партии на выборах. В частности, в этом случае партия может получать возмещение расходов на выборах, право доступа к организациям СМИ при ведении агитационной кампании и т.д.

⁴¹ В частности, мнение, высказанное в работе «The Canadian Electoral System», James R. Robertson, Sebastian Spano. Canada, 2008.

До 2003 года политическая партия была обязана выдвинуть не менее пятидесяти кандидатов на выборах на федеральном уровне для того, чтобы официально подтвердить статус политической партии. Интересно, что законодательство даже не включало в себя определение политической партии. Однако в 2003 году Верховный суд Канады в деле *Figueroa v. Canada* указал, что данное положение о минимуме кандидатов, является неконституционным. В следующем году были внесены изменения в законодательство. Соответственно, на текущий момент устанавливается, что политическая партия получает статус зарегистрированной партии, если только, как минимум, один кандидат был зарегистрирован на выборах и уведомление о регистрации было направлено не позднее шестидесяти дней до издания Приказа о выборах. Регистрация партий, которые не выполняют указанное условие, прекращается.

Кроме того, только в 2003 году в Акте о выборах появилось *определение политической партии* как «организации, которая своей основной задачей видит участие в публичной политике путем делегирования одного или ряда своих членов в качестве кандидатов, а кроме того, оказывает поддержку их избранию».

§ 3. Требования к участникам избирательного процесса

В настоящее время участвовать в голосовании имеют право граждане Канады, которым на момент дня голосования исполнилось восемнадцать лет.

До 1970 года возрастной ценз для *активного* избирательного права составлял 21 год. Еще одним цензом является ценз гражданства – только граждане Канады имеют право голоса на выборах. Интересно, что до середины семидесятых годов двадцатого века все подданные британской короны могли принимать участие в голосовании. Очевидно, что это обуславливалось спецификой взаимоотношений Канады и Великобритании, поскольку британский монарх является главой государства в Канаде.

Существуют определенные категории граждан, в отношении реализации избирательного права которых можно отметить некоторые особенности.

Так, граждане Канады, которые участвуют в голосовании *за рубежом*, для реализации своего права должны явиться в определенные государством места для голосования. Обычно это территории

посольств или консульств Канады. Военнослужащие самостоятельно заполняют бюллетени для голосования после начала выборов, причем обязанностью военнослужащего является обеспечение доставки бюллетеня в Оттаву до конца голосования. В силу решения Верховного суда Канады, вынесенного в 2002 году, все осужденные также в полной мере обладают избирательным правом, соответственно, бюллетени для голосования такая категория лиц получает в своем исправительном учреждении. Граждане, не имеющие определенного места жительства, при предъявлении какого-либо удостоверения личности также могут принимать участие в голосовании.

Гражданин Канады, достигший возраста 18 лет на день выборов, имеет право быть выдвинутым кандидатом в депутаты, за исключением тех случаев, которые предусмотрены статьей 77 Акта о выборах в Канаде. Кандидат может баллотироваться только в одном избирательном округе, однако совсем не обязательно, чтобы он был зарегистрирован как избиратель этого округа или проживал в нем.

До 1970 года минимальный возраст для участия в голосовании составлял 21 год. Снижение возрастного ценза сопровождалось большими сомнениями, высказываемыми общественностью: насколько политически подкованы и насколько самостоятельно мыслят люди в восемнадцатилетнем возрасте. Однако, несмотря на сомнения, возрастной порог был снижен. Законодательно в Канаде устанавливаются требования к кандидатам на выборную должность. По сути, эти требования очень схожи с требованиями к простому избирателю, но есть и исключения.

Лицо, признанное виновным в нарушении избирательных законов или нелегальной деятельности в области выборов, отстраняется от участия в выборах на срок пять лет. Лица, участвовавшие в предыдущей избирательной компании, однако не отчитавшиеся о расходовании денежных средств и не заполнившие отчеты, не могут участвовать в следующих выборах. Некоторые официальные лица (*шерифы, клерки, атторнеи*) также не могут принимать участие в выборах, поскольку являются членами местных законодательных органов или местных советов.

Ряд должностных лиц не имеет право принимать участие в выборах. В частности, это *Главный уполномоченный по выборам*, его *заместитель*, а также *уполномоченные по выборам в избирательных*

округах. До 1993 года не имели право голоса на выборах судьи и недееспособные граждане, однако затем, в связи с множеством судебных исков о защите прав, такие положения были исключены из действующего законодательства. Существуют также ограничения в отношении граждан Канады, которые проживают за границей пять и более лет и не планируют возвращаться в Канаду. В таком случае они не имеют право голоса на выборах.

Канадское законодательство с 1948 года требует, чтобы кандидат на выборах обладал как *пассивным*, так и *активным* избирательным правом. В соответствии с положениями Акта о выборах, принятого в 2000 году, в настоящее время каждый избиратель, чей возраст составляет более 18 лет, имеет право принимать участие в выборах. Кроме того, лицо, обладающее *пассивным* избирательным правом, должно постоянно проживать на территории Канады.

§ 4. Система избирательных органов

В Канаде можно выделить две системы избирательных органов: одну — на уровне федерации, другую — на уровне провинций.

На уровне федерации к ним относят главное официальное должностное лицо, занимающееся выборами, — *Главного уполномоченного по выборам (Chief Electoral Officer)*. Основным и главным его полномочием является обеспечение соблюдения избирательного законодательства. Впервые должность Главного уполномоченного по выборам появилась в 1920 году с принятием *Закона о выборах в доминионе (The Dominion Elections Act)*. Главный уполномоченный по выборам назначался резолюцией палаты общин и, соответственно, нес ответственность перед назначившей его палатой. Срок полномочий ограничен верхней возрастной планкой — 65 лет, при этом его полномочия могут быть прекращены совместным решением палаты общин и сената по обращению генерал-губернатора.

Главный уполномоченный по выборам возглавляет специально созданный орган — *Избирательное ведомство Канады (Elections Canada)*, которое занимается организацией выборного процесса в Канаде. К полномочиям Выборного ведомства относятся также вопросы, связанные с исполнением законодательства о политических партиях, контроль расходования денежных средств при проведении избирательных кампаний, координация деятельности местных избирательных органов. В соответствии с поправками, при-

нятыми в Акте о выборах в 2007 году, Уполномоченный по выборам несет ответственность за назначение и прекращение полномочий *Уполномоченными по выборам в избирательном округе (Returning Officer)*. При этом он устанавливает критерии, применимые к кандидатам на эти должности.

Уполномоченные по выборам в избирательном округе назначаются на срок десять лет после консультаций, осуществляемых Уполномоченным по выборам с лидерами всех ведущих политических партий. Срок полномочий Уполномоченного по выборам в избирательном округе может быть продлен.

Представительство в палате общин базируется на географическом разделении по избирательным округам. Число избирательных округов установлено по формуле, зафиксированной еще в Конституционном акте 1867 года, а именно: один депутат палаты общин избирается по каждому избирательному округу.

С 1964 года специально созданные независимые комиссии занимаются контролем над определением избирательных округов в зависимости от изменения численности населения и других факторов. В десяти провинциях каждые десять лет происходит обновление состава округов.

Процесс пересмотра избирательных границ обычно называется «перераспределение». Такое перераспределение происходит с учетом положений Акта о перераспределении границ. В соответствии с решением от 2003 года, в Канаде насчитывается 308 избирательных округов.

В Канаде выборы проходят по мажоритарной избирательной системе относительного большинства. В каждом избирательном округе кандидат, набравший большинство голосов, получает место в палате общин и представляет в ней свой избирательный округ, при этом нет необходимости набирать более пятидесяти процентов голосов в этом избирательном округе. В выборах может участвовать любое число кандидатов, однако кандидат может участвовать только в выборах в одном избирательном округе — или самостоятельно, или в составе определенной политической партии.

Право быть выдвинутым в кандидаты на общенациональных выборах гарантируется Конституционным актом 1982 года.

Кандидаты, которые участвуют в выборах, являясь членами зарегистрированной партии, обычно включают название своей партии в информацию, расположенную в избирательном бюллетене,

тогда как независимые кандидаты указывают на это непосредственно. По сложившейся практике, около пяти процентов кандидатов являются независимыми кандидатам.

§ 5. Финансирование выборов

Со времени получения независимости канадская система обеспечивала:

- 1) выплату компенсации за понесенные кандидатами расходы во время избирательной кампании в полном объеме или частично;
- 2) предоставление зарегистрированным политическим партиям бесплатного эфирного времени и
- 3) возможность предоставления ограниченных налоговых льгот для тех, кто субсидировал партии и кандидатов. Акт о финансировании выборов 1974 г. не разрешал выплачивать никакой доли компенсации политическим партиям за их расходы при проведении отдельных (не всеобщих) выборов, но в 1980 г. эта ситуация изменилась. Однако многие критики считают, что действующие канадские законы по финансированию выборов (например, Акт о подоходных доходах) не обеспечивают достижения ими своих целей и содержат слишком много лазеек.

Прямое финансирование

В соответствии с Законом о выборах, в Канаде кандидат, набравший в избирательном округе не менее пятнадцати процентов голосов, имеет право на частичную компенсацию своих расходов из федерального консолидированного фонда доходов. Максимальный размер этой компенсации составляет менее пятидесяти процентов той суммы, которую ему разрешается израсходовать во время избирательной кампании (при условии того, что партия набрала не менее двух процентов голосов на предыдущих выборах), а пятьдесят процентов она фактически тратит, чтобы получить место в палате общин.

Таким же образом зарегистрированная политическая партия, которая тратит десять процентов лимита, выделенного на расходы в ходе избирательной кампании, получает право на государственную компенсацию в размере двадцати двух с половиной процентов от расходов, затраченных на избирательную кампанию. Соот-

ветственно, чтобы объяснить, каким образом действуют прямые субсидии в действующей канадской системе, необходимо, во-первых, указать ограничения, которые накладывает система на расходы кандидатов и политических партий по проведению избирательной кампании.

В соответствии с Актом о выборах, политическая партия, которая набрала, как минимум, два процента голосов на федеральных выборах, имеет право получить 1,75 доллара за каждый набранный голос. Эта сумма корректируется в зависимости от официального уровня инфляции, зафиксированного в стране.

Пожертвования от частных лиц – резидентов Канады

Чтобы в конечном итоге получить возможность на компенсацию половины расходов, потраченных кандидатом на избирательную кампанию, кандидат должен четко следовать правилам, установленным Актом о выборах. Первым шагом, который он должен предпринять после объявления о проведении всеобщих или дополнительных выборов, является назначение «официального доверенного лица». В ходе избирательной кампании это официальное лицо осуществляет все платежи, ведет учет поступлений, регистрирует фамилии тех, кто субсидирует суммы более ста долларов. В дополнение к этому, официальное доверенное лицо должно осуществлять контроль над тем, чтобы общая сумма расходов кандидата находилась в пределах размеров, установленных Актом о выборах. Эта сумма, в которую не входит оплата поездок, проживание и другие разумные «личные расходы», определяется, беря за основу первоначальную предельную сумму по расходам, установленную законом, и умножая ее на индекс прожиточного минимума, который должен рассчитывать председатель центральной избирательной комиссии и ежегодно публиковать.

Установлены законодательные ограничения по пожертвованиям физических лиц в адрес политических партий. Так, физическое лицо не может пожертвовать более пяти тысяч долларов одной зарегистрированной партии в течение одного года. Необходимо отметить, что пожертвование включает в себя не только денежные средства, но также товары и услуги.

Для увеличения лимита расходов по проведению кампании в целом в малонаселенных округах северных районов, а также в про-

винции Юкон и Северо-западных территориях существуют специальные положения.

Финансирование выборов политическими партиями

Избирательная кампания характеризуется довольно сильной централизацией. От кандидатов не требуется, чтобы они принадлежали к национальной партии, поэтому периодически избираются «независимые» кандидаты. Однако в подавляющем большинстве случаев численность и популярность политической партии кандидата, и в первую очередь ее лидера, является единственным наиболее важным фактором, определяющим результат выборов.

Канадская система финансирования избирательной кампании учитывает центральную роль, которую играют партии в политической системе Канады, позволяя им осуществлять расходы за собственный счет, кроме расходов кандидата в отдельных округах. На практике это означает, что канадские национальные политические партии могут вести скоординированную рекламную кампанию в прессе и через электронные средства массовой информации. Акт о выборах определяет, что только партии имеют право тратить средства в объемах, определяемых путем умножения индекса, отражающего рост минимального прожиточного минимума, на число избирателей, внесенных в предварительный список в каждом избирательном округе, в котором баллотируется данный член партии.

Ограничения, накладываемые на расходы по проведению политическими партиями избирательной кампании, не распространяются на субсидии, которые вносит национальная политическая партия в пользу отдельного кандидата. При расширении возможностей партия, как правило, решает взять на себя посильные расходы на проведение кампании через своих кандидатов, нежели проводить ее за свой счет. Это делается потому, что 50% предполагаемых расходов кандидата могут быть возвращены государством, в то время как только 22,5% предполагаемых расходов партии могут быть компенсированы из консолидированного фонда доходов.

В соответствии с Актом о выборах, компенсация выплачивается только по счету фактических расходов кандидата или политической партии, произведенных в ходе избирательной кампании. Термин «расходы на проведение выборов» означает расходы «с целью поддержки или выступления во время выборов непо-

средственно против конкретной зарегистрированной партии или избрания конкретного кандидата».

Канадский Акт о выборах не предоставляет возможности компенсации средств на выплату субсидий лицам, которые привозят избирателей на избирательный участок. Стоимость печатных изданий и распространение литературы может быть частично компенсированы из консолидированного фонда прибылей, но в Законе о выборах нет положений относительно прямого или полного субсидирования данного вопроса.

В соответствии с Актом о выборах, радиовещательные станции, слушателями которых являются большинство тех канадцев, родной язык которых тот же, на котором происходит вещание, должны предоставлять каждой зарегистрированной партии не менее двух минут бесплатного времени в сроки с 29 дня до дня голосования. Объем предоставляемого бесплатного времени должен быть не меньше, чем общее время, предоставленное во время предыдущей всеобщей избирательной кампании. Таким образом, если число политических партий, имеющих право участвовать, в выборах, уменьшилось в период между всеобщими выборами, то оставшееся политические партии имеют право разделить высвободившееся время между собой, увеличив, таким образом, свое время.

Одной из причин, по которой радио и телевизионным станциям в Канаде нельзя предоставлять политическим партиям больше бесплатного времени, является то, что, в соответствии с Актом о выборах, каждый телеканал или радиостанция в сроки, начиная за 29 дней до дня голосования, должны предоставить всем зарегистрированным партиям 6,5 часов эфирного времени за плату. В Акте о выборах говорится, что эти часы должны быть разделены в соответствии с соглашением с партиями, и если такое соглашение не может быть достигнуто, это время должно быть распределено арбитром по вопросам радиовещания, назначаемым правительством.

В соответствии с канадским *Актом о подоходном налоге*, налогоплательщик при расчетах облагаемого налогом годового дохода не должен уменьшать политические субсидии, но на них предоставляются налоговые льготы в размере до 500 долларов в год на счет взносов в пользу зарегистрированных партий или официальных кандидатов во время федеральных выборов.

Частным лицам, корпорациям и другим организациям предоставляются льготы в размере 75% за их вклад в сумме до 100 долла-

ров, 50% — за их вклад в сумме до 450 долларов и 33,3% за любой дополнительный вклад в сумме до 600 долларов.

Во время всеобщих избирательных кампаний председатель центральной избирательной комиссии развертывает «широкую программу информирования избирателей», помещая в газеты объявления и передавая по радио и телевидению сообщения.

Отдельным кандидатам разрешается оплачивать расходы во время избирательной кампании только из средств, собранных в этот же период. У канадских политических партий имеются такие счета, как Прогрессивный консервативный фонд Канады, но Акт о выборах не разрешает создание организации, подобной комитету политических действий в США.

До недавнего времени не применялись ограничения на политические взносы, вносимые иностранными частными лицами, корпорациями или организациями. Однако реформой 2006–2007 года четко было ограничено участие иностранцев в политической жизни, в связи с чем в настоящее время только граждане и постоянные резиденты Канады могут финансировать политические партии.

Выборы являются областью финансовой отчетности. В Законе о выборах содержатся специальные, довольно сложные требования, предъявляемые к доверенным лицам и аудиторам национальных партий, ассоциациям и кандидатам.

В соответствии с канадскими законами о финансировании избирательных кампаний главное доверенное лицо обязано представить председателю центральной избирательной комиссии квитанции и аудиторский отчет в течение шести месяцев после завершения отчетного периода этой партии. В отчете должна содержаться информация о «сумме денежных средств и коммерческой стоимости товаров и услуг, предоставленных данной партии», а также фамилии лиц и названия организаций, внесших более 100 долларов или предоставивших товары и услуги на такую же сумму в течение соответствующего периода.

Канадская система финансирования избирательной кампании также требует, чтобы главное доверенное лицо зарегистрированной партии предоставило председателю центральной избирательной комиссии отчет о расходах и отчет аудитора в течение шести месяцев после выборов. При подготовке этих отчетов, главное доверенное лицо партии и его аудитор, как правило, должны ссы-

латься на детальное изложение того, что доверенные лица должны нанять человека для регистрации всех расходов, стоимость которых превышает 25 долларов.

В течение четырех месяцев после выборов все официальные уполномоченные, назначенные кандидатами, должны направить «отчеты, касающиеся расходов на выборах», и отчеты аудиторов с указанием всех расходов и всех полученных субсидий. В отчеты также должны быть включены все частные лица и предприятия, внесшие на нужды избирательной кампании кандидата более 100 долларов деньгами или товарами и услугами. Сами кандидаты в те же самые временные рамки обязаны представить отдельную декларацию, отражающую расходы в ходе избирательной кампании. Это требование, кажется, включено с той целью, чтобы кандидаты лично проявили свое уважение к соблюдению канадского закона о финансировании избирательной кампании.

Ответственность за нарушение законодательства о финансировании

Акт о выборах устанавливает целый ряд нарушений, которые могут быть совершены, если не выполнять положения по финансированию избирательной кампании. Большинство из этих положений влекут за собой наказание в виде тюремного заключения сроком на пять лет и штрафом 5000 долларов, привлечение к ответственности по обвинительному акту и с максимальным приговором к одному году тюремного заключения и штрафу в размере 1000 долларов при упрощенном производстве. Однако некоторые нарушения Акта наказываются административными штрафами в различных размерах.

Уполномоченный по выборам наделен полномочиями принимать решение по вопросу о привлечении к ответственности за нарушения, совершенные в соответствии Актом о выборах. Надо сказать, что серьезных политических скандалов, связанных с нарушением законов о финансировании избирательной кампании пока не было.

Существующая в Канаде система обеспечивает федеральное финансирование избирательных кампаний. Государственные средства не выделяются лицам, желающим начать кампанию по выдвижению лидера в своей партии или стать кандидатом от партии на всеобщих или дополнительных выборах. Поскольку эти шаги яв-

ляются составной частью всего процесса выборов, некоторые эксперты по канадской избирательной системе считают, что федеральное правительство должно оказывать помощь лицам, пытающимся выполнять исключительно важную роль на политической арене.

Очевидно, что канадская система федерального финансирования избирательных кампаний довольно сложная. Поэтому, не удивительно, что ряд проблем этой системы в последние годы достаточно широко обсуждаются. Тем не менее, важно понимать, что роль, которую взяло на себя федеральное правительство по частичному финансированию избирательных кампаний и ограничению расходов на их проведение, широко поддерживается. Действительно, существует много мнений в пользу расширения этих возможностей через работу Королевской комиссии по реформе избирательной системы и финансировании партий.

В соответствии с Актом о выборах, правонарушения подразделяются на «бесчестные деяния» и «противозаконные деяния» (нарушение положений Акта), за которое полагается определенное наказание. Так, например, лица, нарушившие положения закона, могут быть лишены права выбирать и, как следствие этого, права быть выдвинутыми кандидатами в депутаты на период от пяти до семи лет. Если кандидат или какое-то лицо с его разрешения преднамеренно превысит установленный предел расходов на избирательную кампанию, это тоже рассматривается как правонарушение и в соответствии с Актом о выборах в Канаде этот кандидат считается виновным в совершении противозаконных действий. Непредставление кандидатом отчета о расходах на избирательную кампанию, помимо случаев, предусмотренных в Акте, также рассматривается как противозаконное действие.

Поскольку кандидаты несут ответственность за действия своих работников и представителей, то они и их официальные представители должны проявлять исключительную осмотрительность при делегировании своих прав и обязанностей своим работникам в период выборов.

Итак, в Канаде можно отметить следующие особенности финансирования политических партий и избирательного процесса:

- Только граждане или постоянные резиденты Канады имеют право совершать пожертвования в зарегистрированные политические партии (если говорить о физических лицах).

- Пожертвования от юридических лиц ограничены суммой чуть более 1000 долларов (в настоящее время 1100 долларов, поскольку индексируются в соответствии с инфляционным показателем) в каждый календарный год каждой зарегистрированной политической партии, каждому независимому кандидату на конкретные выборы.
- Пожертвования, осуществляемые наличными денежными средствами политическим партиям, ограничены суммой в двадцать долларов.
- Кандидаты не могут принимать никакие подарки (кроме как пожертвования на их избирательные кампании), так как такие подарки могут повлиять на их дальнейший статус членов палаты общин, однако не возбраняется принимать подарки от родственников или в соответствии с нормами протокола.
- Необходимо сообщать соответствующим службам имена и адреса лиц, которые предоставили подарки кандидату на сумму более 500 долларов.
- Зарегистрированные партии не могут переводить свои фонды на кандидатов от партии.
- Устанавливается срок исковой давности по нарушениям выборного законодательства — пять лет.

§ 6. Процедура проведения выборов

Традиционно выборы проводятся *каждые четыре года*.

Началом избирательной кампании в Канаде является официальная просьба премьер-министра, обращенная к генерал-губернатору распустить парламент и назначить новые выборы (выпустить приказ о выборах — *writ*). Эта просьба начинает собой период избирательной кампании, которая завершается подсчетом голосов по результатам голосования. Максимальный период федеральной избирательной кампании не установлен законом, однако кампания не может длиться менее чем 36 календарных дней, то есть приказ о выборах должен быть выпущен не позднее 36 дня до выборов⁴². Период избирательной кампании в провинции устанавливается законодательством каждой провинции.

Организацией выборного процесса занимается специальное агентство (избирательная комиссия), которое возглавляет Упол-

⁴² До 1997 года этот срок составлял 47 календарных дней. — *Прим. авт.*

номоченный по выборам. Уполномоченный по выборам направляет приказ о проведении выборов в адрес Уполномоченного по выборам по избирательному округу. Такой приказ содержит три даты: окончательный срок заполнения всех документов кандидатами, дату выборов и дату возврата приказа Уполномоченному по выборам, причем этот приказ должен содержать имена победивших кандидатов.

В соответствии с поправками 2007 года к Акту о выборах, выборы проводятся в третий понедельник октября, на четвертый год от даты проведения последних общих выборов. Федеральные тенденции к закреплению конкретной даты выборов поддержаны и на уровне провинций, которые (в частности, Онтарио и Британская Колумбия) установили точную дату выборов в своем законодательстве.

Избирательные списки, содержащие в себе перечень лиц, обладающих активным избирательным правом, составляются на ежегодной основе, начиная с 1997 года. На текущий момент существует электронный список избирателей, включающий в себя имя и фамилию избирателя, дату рождения, его почтовый адрес, избирательный округ. В связи с тем, что жители Канады довольно часто изменяют свой адрес проживания, каждый год информация в списке обновляется на двадцать процентов. Информация из *избирательного списка* публикуется заранее, для того, чтобы избиратели могли проверить информацию о себе и внести изменения при необходимости.

Следующим этапом после направления приказа является этап выбора кандидатов, когда кандидаты, отобранные партиями или решившие баллотироваться самостоятельно, заполняют необходимые документы. По общему правилу, такие документы содержат контактную информацию кандидата, фотографию в некоторых случаях, а если кандидат представляет партию, то и письмо-направление от этой партии.

Под этим документом необходимо получить подпись, по крайней мере, ста дееспособных избирателей округа, в котором будущий кандидат собирается баллотироваться (в удаленных и больших по площади округах достаточно пятидесяти подписей). Свидетель подтверждает подлинность каждой подписи и подписывает карточку на выдвижение кандидатом. После этого карточка отдается Уполномоченному по выборам вместе с заявлением за подпи-

сью кандидата о согласии быть выдвинутым кандидатом в депутаты, заявлением за подписью официального представителя о его согласии принять эту должность.

Если кандидаты пользуются поддержкой какой-то политической партии и хотят, чтобы их имя стояло рядом с названием этой партии на избирательных документах, они должны представить письмо с выражением поддержки за подписью руководителя этой партии или ее представителя одновременно с карточкой на выдвижение. При отсутствии такого письма в карточке на выдвижение кандидаты должны указать, являются ли они независимыми кандидатами. Карточка на выдвижение и другие необходимые документы должны быть представлены Уполномоченному по выборам в день выдвижения кандидатов в депутаты.

Кандидаты должны внести залог в размере одной тысячи долларов⁴³ в качестве гарантии того, что они будут соблюдать все условия и выполнять все обязанности, связанные с их выдвижением кандидатами в депутаты. Кандидат получает возмещение в размере половины этой суммы при своевременном предоставлении отчета о расходах на проведение избирательной кампании и балансового отчета, если он набрал не менее пятнадцати процентов голосов.

После регистрации для участия в выборах кандидат должен назначить своего официального представителя и аудитора. Официальный представитель может быть назначен еще до того, как будет объявлено о проведении выборов, то есть, как только потенциальный кандидат начинает нести расходы, связанные с приобретением товаров и услуг, которые ему понадобятся на период выборов.

Особенностями выборной системы Канады является максимальная прозрачность и четкий порядок проведения выборов. Кандидаты, политические партии, любые лица, участвующие в выборах, подвергаются строгому контролю специальными органами. Они должны полностью соответствовать всем требованиям в отношении порядка регистрации, объемов и источников финансирования, порядка проведения избирательной кампании. При этом вся информация о деятельности партии или кандидата обязательно становится публично доступной для избирателей.

⁴³ Здесь и везде по тексту главы — канадские доллары. — *Прим. авт.*

Законодательно устанавливаются определенные лимиты финансирования, что позволяет сделать участие в выборах более доступным для небогатых слоев населения.

Предвыборная агитация

В Канаде установлены определенные законодательные ограничения и правила проведения предвыборной агитации. Прежде всего, любая предвыборная агитация разрешена и возможна только на территории Канады, запрещается размещение материалов в средствах массовой информации иных государств. Запрещена агитация в день, предшествующий дню голосования, и в сам день голосования.

Все кандидаты должны иметь одинаковую возможность доступа к основным средствам массовой информации. Каждое СМИ обязано предоставить 6,5 часов в день в период с двадцать девятого дня от даты приказа о выборах до голосования до второго дня до голосования кандидатам и их представителями для платного размещения агитационных материалов. Необходимо заметить, что стоимость платного размещения агитационных материалов не должна отличаться от обычной стоимости размещения рекламных материалов в данном средстве массовой информации.

Для поддержания порядка при проведении предвыборной агитации назначается специальное должностное лицо — *Арбитр по предвыборной агитации (Broadcasting Arbitrator)*, который уполномочен следить за справедливым распределением времени агитации между всеми сторонами. Кроме того, каждый кандидат и каждая партия имеют право на получение бесплатного времени для проведения агитации.

Долгое время в Канаде существовала довольно порочная практика, когда третьи лица, то есть лица, не являющиеся ни представителями партий, ни кандидатами, брали на себя расходы по проведению агитационной кампании и даже зачастую организацию агитационной кампании. Такая практика являлась явным нарушением духа законодательства о выборах, и в 2000 году появились законодательные новации, связанные с ограничением такой практики.

Так, лицо или группа, желающая участвовать в финансировании агитационной кампании, обязана зарегистрироваться у Уполномоченного по выборам, если расходы на агитационную кампанию будут превышать сумму в пятьсот долларов, при этом общая

сумма расходов на всю избирательную кампанию не может превышать сто пятьдесят тысяч долларов и трех тысяч долларов на агитационную кампанию одного кандидата.

Зарегистрированные третьи лица обязаны полностью сохранять всю имеющуюся информацию и затем, в течение четырех месяцев после окончания выборов, подготовить и представить отчет об использовании денежных средств на проведение агитационной кампании. Указанная информация подлежит печати в средствах массовой информации в целях публичного ознакомления с ней граждан. Нельзя не отметить, что вышеуказанные нормы оспаривались в Верховном суде Канады, однако судом была подтверждена их конституционность.

Партии имеют право приобрести до 39 минут рекламного времени у конкретного телевизионного вещателя. Кроме того, в определенных пределах партии получают и бесплатное время в телевизионном вещании для проведения агитации. Из этого положения вытекает обязанность телевещателя предоставить партиям такое время.

Большое значение в Канаде имеют телевизионные дебаты, которые обычно проводятся в рамках агитационной кампании. Учитывая факт, что в Канаде официальными языками являются английский и французский, телевизионные дебаты довольно часто проводятся на этих двух языках.

В рамках агитационной кампании стороны часто используют такое средство агитации, как опросы, выявляющие расстановку политических сил. Такие опросы проводятся свободно, и их результаты могут быть опубликованы в любой день, за исключением дня голосования. При публикации результатов опроса необходимо указывать, кто финансирует проведение такого опроса и какие вопросы поставлены.

Хотелось бы отметить, что законодательство и, в частности, Акт о выборах очень серьезно относится к подлогам в рамках проведения агитационной кампании. Категорически запрещено распространять неавторизованную литературу (то есть литературу, в которой отсутствуют выходные данные), запрещено нести расходы на агитацию, не выполнив требования о регистрации у Уполномоченного по выборам, предоставлять неточную информацию обо всех расходах на проведение агитационной кампании, предлагать и давать взятки, покупать голоса избирателей и т.д.

Голосование

В Канаде определено пять временных зон, в связи с чем Акт о выборах устанавливает разное время для голосования в зависимости от временной зоны, при этом в любом случае общее время голосования составляет двенадцать календарных часов. Ни при каких условиях результаты голосования не могут быть опубликованы до окончания голосования в данной временной зоне.

Представляется интересной эволюция подхода к досрочному голосованию. В период с 1920 по 1993 год только определенные категории избирателей имели право голосовать заранее. В настоящее время любой избиратель может принимать участие в досрочном голосовании. Открепительные талоны впервые появились в 1920 году для использования кандидатами и их представителями, поскольку зачастую работа мешала кандидатам и их представителям принимать участие в голосовании по месту жительства. В настоящее время целый ряд категорий избирателей имеет право получения открепительных талонов, и такие права предоставляются в случае подтвержденной невозможности голосования на своем избирательном участке в день выборов.

С 2000 года избиратель, который по состоянию здоровья не может голосовать на избирательном участке, может произвести свой выбор дома, в присутствии служащего избирательной комиссии и свидетеля.

Стоит отметить, что днем голосования является *понедельник*. Участие в выборах не императивно, однако традиционно канадцы проявляли довольно высокую активность в выборном процессе, хотя в настоящее время эта активность снижается (с 75% на выборах в 90 годах 20 века до 60–65% на федеральных выборах в наше время). Ряд организаций и государственных органов обсуждают меры по повышению числа граждан, участвующих в выборах. Среди таких мер – введение пропорциональной избирательной системы, введение ответственности для граждан, не участвующих в выборах (обязательный вотум); снижение порога возрастного ценза, перенос голосования на воскресенье и другие меры.

Как представляется, более эффективным явился бы перенос дня голосования на воскресенье (как это применяется во многих европейских государствах), однако по результатам опросов населения жители Канады не желают тратить свой выходной день на участие в голосовании, а значит, такие изменения в закон тоже вряд ли

возможны. Тем не менее, в настоящее время работодатель обязан предоставить своему сотруднику три часа в течении рабочего дня для того, чтобы избиратель смог проголосовать на выборах.

Вопрос об обязательном вотуме обсуждается в Канаде довольно широко, в 2004 года один из сенаторов даже инициировал поправки в действующий сейчас Акт о выборах 2000 года. Поправки заключались во включении в закон меры ответственности в виде денежного штрафа за отсутствие избирателя на избирательном участке в день выборов без уважительной причины. Однако такая поправка не была принята с мотивировкой о недемократичности предлагаемых изменений.

Голосование осуществляется с помощью бюллетеня, заполняемого тайно и свободно. В Канаде установлена система «один избиратель – один голос», и избиратель может голосовать только за одного кандидата.

Процедура голосования обычно выглядит следующим образом: избиратель прибывает на избирательный участок и регистрируются у местного уполномоченного по выборам, который проверяет, имеется ли имя избирателя в общем списке избирателей.

В соответствии с поправками 2007 года в Акт о выборах, требуется предоставить надлежащее удостоверение, подтверждающее личность гражданина. Надлежащим будет являться документ, содержащий в себе имя и фамилию избирателя, его адрес и фотографию. Ежегодно публикуется специальный перечень документов, которые принимаются избирательными комиссиями в качестве надлежащих.

При подтверждении наличия имени избирателя последний получает в руки избирательный бюллетень, в котором он отмечает желаемого кандидата в специальной кабинке для голосования. Затем бюллетень вкладывается в особый конверт и уже запечатанный возвращается местному уполномоченному по выборам. Каждый бюллетень имеет свой уникальный номер, такой же номер расположен на конверте, соответственно, уполномоченный сверяет номера и при совпадении возвращает бюллетень избирателю, который уже далее сам опускает его в корзину для голосования, предварительно вынув из конверта. Нарушение правила тайного голосования является очень серьезным преступлением в Канаде.

До 1993 года на избирательных участках запрещалась продажа алкогольных напитков. Причиной такого запрета являлась ста-

ринная практика «подкупа» избирателей при помощи покупки им алкоголя на избирательном участке.

Подсчет голосов и объявление результатов

Процедура подсчета голосов является одной из важнейших процедур избирательного процесса. Точность и четкость регламентации этой процедуры позволяет обеспечить демократичность проведения выборов. Акт о выборах включает в себя подробное изложение процедуры подсчета голосов.

Указанная процедура начинается в момент завершения голосования, установленного законом. В присутствии представителей кандидатов партий, а также служащих избирательной комиссии заместитель Уполномоченного по выборам в избирательном округе проверяет соответствие выданных бюллетеней и бюллетеней, полученных для голосования. Затем производится открытый подсчет голосов в присутствии уполномоченных сторон. Некоторые бюллетени могут быть признаны недействительными. Это бюллетени, которые не имеют отметок о выборе или, наоборот, в них отмечены несколько кандидатов; бюллетени, которые содержат фамилию избирателя, также признаются недействительными.

В процессе подсчета голосов могут возникать вопросы и претензии у представителей кандидатов. Все эти претензии должны быть соответствующим образом зафиксированы. По результатам подсчета голосов составляется ведомость, являющаяся официальным документом, подтверждающим результаты голосования по конкретному избирательному участку. Если в результате определяется, что два кандидата набрали одинаковое количество голосов, то необходимо обратиться к районному судье для осуществления процедуры судебного пересчета голосов. Кроме того, если у представителей кандидатов, а также иных третьих лиц имеются сомнения в правильности подсчета голосов, то в течение четырех дней с момента объявления результатов они могут также обратиться к районному судье и запросить процедуру судебного пересчета голосов.

В срок не более шести календарных дней с момента окончания официального подсчета голосов или по окончании судебного пересчета голосов результаты выборов должны быть объявлены официально, что подтверждается возвратом приказа о выборах, содержащего результаты голосования, *Уполномоченному по выборам* для дальнейшего опубликования результатов.

§ 7. Референдум в Канаде

Первый референдум состоялся в Канаде в 1898 году – на нем рассматривался вопрос о запрете на продажу алкоголя; в 1942 году следующий референдум рассмотрел вопрос об обязательной воинской службе, а в 1992 году на референдум был вынесен вопрос о Конституционном акте. Основным правилом является то, что на референдуме могут быть рассмотрены только вопросы, непосредственно связанные с Конституцией Канады.

Федеральные референдумы и выборы не могут осуществляться в один день. Специальный закон – Акт о референдуме позволяет применять нормы Акта о выборах к порядку проведения референдумов.

Проведение референдума в Канаде обладает рядом особенностей. До момента объявления референдума, правительство направляет вопрос, который будет вынесен на референдум, лидеру оппозиции в палате общин, а также каждой политической партии, которая представлена не менее чем двенадцатью членами в палате общин. После проведения консультаций, которые могут занимать не более трех дней, уведомление о согласии с вопросом референдума должно быть направлено в палату общин, которая в течение трех дней изучает текст вопроса и голосует по нему. В свою очередь, палата общин информирует сенат о вопросе, а сенат также в течение трех дней должен провести по нему голосование. После такого голосования генерал-губернатор в течение сорока пяти дней должен объявить населению вопрос, который будет рассматриваться на референдуме, а также определиться с тем, какой это будет референдум, – федеральный (то есть на уровне всего государства) или местный (на уровне провинции). Это зависит от важности вопроса, поставленного на референдум, а также от того, на какую территорию будет оказывать влияние окончательное решение, вынесенное на референдуме. Лица, голосующие на референдуме, рассматривают вынесенный вопрос и выбирают ответ только из двух вариантов «Да» или «Нет», то есть, определяясь с тем, согласны они с вынесенным вопросом или не согласны.

Для проведения референдума создаются специальные комитеты, которые осуществляют все меры по организации референдума. Кроме того, комитеты выдвигают одного представителя для присутствия на избирательных участках в день голосования. Интерес-

но, что бюллетень для голосования обязательно содержит вопрос как на английском, так и на французском языках.

Избирательная система Канады – это *комплексный институт конституционного права*. Основной закон о выборах – Акт о выборах 2000 года довольно подробно регулирует каждый этап избирательного процесса. Избирательный процесс в Канаде достаточно четко законодательно урегулирован, созданы специальные органы и институты, которые позволяют держать процесс в рамках, установленных законом, а также проводят исследования, позволяющие намечать пути дальнейшего развития избирательной системы. Одним из таких институтов является Избирательное ведомство Канады (*Elections Canada*).

Нельзя не заметить, что избирательная система Канады довольно гибкая и даже за последние десять лет претерпела существенные изменения, однако в то же время содержит следы исторических прецедентов. В настоящее время довольно широко обсуждается возможность введения смешанной избирательной системы, содержащей элементы пропорциональной избирательной системы, кроме того, правительству поручено изучить всю электоральную систему и подготовить предложения по ее реформированию. Все это указывает на неизменную гибкость избирательной системы Канады, а также на то, что в ближайшие годы будет возможно проследить и новые положительные изменения одного из важнейших государственных механизмов в демократическом государстве.

Глава VII

Избирательное право Сербии

Центральной проблемой абсолютно всех постсоциалистических государств, и Сербия здесь не исключение, является создание работоспособной политической системы, основанной на принципах демократии и господства права. Важнейшим звеном политической системы государства является избирательная система. Она, по меткому замечанию Мориса Дюверже, является механизмом, который одновременно является и камерой, и проектором, который регистрирует картинку, частично им же созданные⁴⁴. Отсюда особый интерес и политических теоретиков и практиков к избирательной системе своей страны. Первые, по общему правилу, при выборе избирательной системы, стремятся установить те правила и выявить закономерности, с помощью которых искомая система отвечала бы ожиданиям и потребностям общества, а также теоретическим принципам построения современной демократической политической системы. У вторых желания, как правило, более прагматичные — они находятся в поиске тех методик создания или применения избирательной системы, с помощью которых они смогут завоевать или сохранить за собой власть в рамках демократической процедуры. Поэтому небезынтересным будет ознакомиться не только с нормативным регулированием избирательного процесса в Республике Сербия, но и с мнениями крупных сербских ученых, политических деятелей о путях совершенствования избирательной системы Сербии.

В данной работе под избирательной системой автор понимает широкий спектр упорядоченных прав, иными социальными регуляторами общественных отношений, возникающих и связанных с избирательным процессом. Конечно, это определение избира-

⁴⁴ Duverger, M. (1984). What is the Best Electoral Systems, in: Lijphart, A. Grofman, B. Choosing an Electoral Systems: Issues and Alternatives and Their Political Consequences, New York: Praeger.

тельной системы в широком смысле⁴⁵. Такой подход к избирательной системе в рамках данной работы представляется более обоснованным, поскольку цель нашего исследования состоит, прежде всего, в знакомстве с нормативным регулированием всех стадий избирательного процесса, а также абсолютно всех факторов, влияющих на конкретную избирательную модель с тем, чтобы проанализировать в целом демократичность и работоспособность сербской избирательной системы. Ведь уже из самого термина следует, это система, а любую систему, и избирательную особо, характеризует неразрывная связь всех ее элементов: избирательного права и учета избирателей, порядка выдвижения кандидатов, преобразования полученных партией голосов в мандаты, избирательных органов, избирательной кампании, финансирования выборов, прекращения мандата и порядка замещения вакантных депутатских мандатов, защиты избирательных прав, наконец, избирательных правонарушений и ответственности за них. Более того, просто невозможно развивать отдельные составляющие избирательной системы, забывая об остальных. Да, действительно, число элементов избирательной системы весьма незначительно, но велико количество их комбинаций, о чем свидетельствует огромное число определенных типов избирательной системы стран Мира. Чтобы отдельная избирательная система считалась демократичной и использовалась как инструмент для создания демократических представительных органов, необходимо не только, чтобы были представлены все вышеуказанные элементы, но и чтобы они, формируя демократическую основу политического процесса, способствовали бы на выборах честной борьбе политических соперников. Именно под таким углом зрения автор намерен провести нижепредставленное исследование.

§ 1. Генезис современной избирательной системы Сербии

Процесс формирования современной избирательной системы Сербии берет свое начало в 90-е годы. Так, с принятием Конституции Республики Сербия в 1990 году принцип делегирования как

⁴⁵ Под избирательной системой в узком смысле следует понимать способ распределения депутатских мандатов между кандидатами в зависимости от результатов голосования избирателей. И для изучения политических последствий применения конкретной избирательной модели он, возможно, более применим, но в нашем случае это не основная цель работы.

основной при построении системы органов представительной власти Республики был заменен на принцип народного представительства, характерный для абсолютного большинства европейских государств. Качественный сдвиг в подходах к построению представительной демократии привел, по меткому выражению профессора Милана Йовановича, к «фактической реконституционализации прямых, всеобщих выборов при тайном голосовании», составляющих «сердцевину» политических прав⁴⁶. Кроме того, был восстановлен политический плюрализм и многопартийность как основа демократического избирательного процесса. С тех пор за почти два десятилетия избирательное право Сербии претерпело и структурные и локальные изменения, которые затронули и тип избирательной системы Сербии, и целый ряд элементов, заметно влияющих на перспективы развития партийной и парламентской сфер политической системы Сербии.

Так, на первых после Второй мировой войны многопартийных выборах в Народную скупщину Республики Сербия в декабре 1990 года была применена двухтуровая мажоритарная избирательная система. Конституция 1990 года и Закон о выборах депутатов 1990 года гарантировали всеобщее и равное избирательное право при тайном голосовании. Кандидат мог быть выдвинут гражданами и политическими партиями — как самостоятельно, так и в коалиции — при условии, что в избирательном округе⁴⁷ в поддержку каждой выдвинутой кандидатуры необходимо было собрать минимум сто подписей граждан, обладающих правом голоса. Голосование за кандидатов проводилось по одномандатным избирательным округам. Учитывая то, что в Народной скупщине было 250 депутатских мест, столько формировалось и избирательных округов. Избиратели голосовали непосредственно за кандидата путем обозначения порядкового номера перед именем на бюллетене для голосования. Избранным считался кандидат, получивший абсолютное большинство голосов проголосовавших избирателей при условии, что в голосовании приняли участие более 50% зарегистрированных избирателей. В противном случае, проводился второй

⁴⁶ Милан Јовановић. Изборни систем Србије. Устав Републике Србије из 2006. Неки елементи новог политичког система. Тематски сборник радова. Београд. 2007. С. 174.

⁴⁷ Порядок формирования избирательных округов был установлен специальным Законом об избирательных единицах 1990 года.

тур голосования. В нем участвовали только два кандидата, получившие наибольшее количество голосов в первом туре выборов. Во втором туре при любой явке избирателей депутатом становился кандидат, собравший большее количество голосов, чем соперник. Подготовку, проведение, а также контроль за ходом избирательного процесса осуществляли Республиканская избирательная комиссия, избирательные комиссии избирательных округов и избирательные комитеты. Избирательные органы всех уровней формировались с учетом как политических, так и профессиональных критериев. Так, например, все предьявители⁴⁸ списков кандидатов в народные депутаты имели право направлять в избирательные комиссии всех уровней своих представителей, которые на равных правах участвовали в работе и принятии решений избирательной комиссии соответствующего уровня, но также должны были иметь юридическое образование. При этом членами избирательных комиссий (как постоянными, так и представляющими кандидатов) всех уровней могли стать только профессиональные юристы.

Выбор мажоритарной избирательной системы на первых многопартийных выборах, по мнению крупнейшего специалиста в области избирательного права Сербии профессора Милана Йовановича, был закономерной реакцией обновленной политической системы страны на господствующую много десятилетий систему делегирования⁴⁹. Многоступенчатые косвенные механизмы последней способствовали абсолютному отрыву представителей от избирателей, деперсонализации уполномоченного лица и пренебрежению основными принципами избирательного права. Установление политической системы, основанной на принципах политического плюрализма, и формирование органов публичной власти на принципах разделения властей обязывали к созданию такой избирательной системы, которая была бы ясной и понятной для рядовых граждан. «После многолетней практики проведения выборов как политических ритуалов, без намека на реальную конкуренцию, мажоритарная избирательная система стала разумным

⁴⁸ К ним относились политические партии, коалиции политических партий, иные политические организации, а также группы граждан.

⁴⁹ Милан Јовановић. Изборни систем Србије. Устав Републике Србије из 2006. Неки елементи новог политичког система. Тематски сборник радова. Београд, 2007. С. 174.

решением»⁵⁰. Ведь граждане, голосуя непосредственно и тайно за кандидатов различных партий, напрямую формировали не только состав представительного органа – Народной скупщины, но и непосредственно влияли на формирование правительства.

Мажоритарная избирательная система четко обозначила первую линию раскола на многопартийной «политической арене» Сербии. Только лишь правящая Социалистическая партия Сербии высказалась в пользу мажоритарной избирательной системы. Все остальные политические партии были против, предлагая на выборах народных депутатов применять пропорциональную избирательную систему. Пожалуй, единственным исключением в позициях партий по данному вопросу стало предложение партии Новой демократии. Она предлагала ввести смешанную избирательную систему, сочетающую элементы мажоритарной и пропорциональной избирательных систем. Несомненно, в такой расстановке позиций политических сил по данной проблеме легко усмотреть преследование политическими партиями прежде всего узкопартийных интересов. Так, Социалистическая партия Сербии, обладающая инфраструктурой, организацией, членством и значительными финансовыми ресурсами⁵¹, имела реальное организационно–техническое преимущество перед оппозиционными партиями, находившимися еще в фазе формирования и роста. А если к этому прибавить тот авторитет и поддержку, которыми обладал ее председатель Слободан Милошевич, значительное количество авторитетных и талантливых кадров, то становится абсолютно ясным тот факт, что на первых многопартийных выборах мажоритарная избирательная система в наибольшей степени отвечала интересам прежде всего Социалистической партии Сербии. Напротив, для оппозиционных партий, находившихся на этапе формирования, членство, организационная структура которых практически сводилась к нескольким десяткам участников в двух-трех крупнейших мегаполисах, без финансирования, без влияния в СМИ, мажоритарная избирательная система была заведомо проигрышной. Именно по-

⁵⁰ Милан Јовановић. Изборни систем Србије. Устав Републике Србије из 2006. Неки елементи новог политичког система. Тематски сборник радова. Београд, 2007. С. 174.

⁵¹ Социалистическая партия Сербии стала правопреемницей единой до конца 80-х политической организации Союза коммунистов и Социалистического союза рабочего народа.

этому они и выступали за пропорциональную избирательную систему. Она бы скрыла хронический недостаток авторитетных личностей — потенциальных кандидатов в депутаты, обеспечила бы большую сплоченность сторонников и сочувствующих и в целом способствовала бы улучшению рейтинга.

Уже на первых выборах в депутаты Народной скупщины применение мажоритарной избирательной системы привело к закономерным результатам — оглушительной победе Социалистической партии Сербии. Набрав около 46% голосов, Социалистическая партия Сербии получила 194 депутатских кресла (почти 80%)⁵². Во многом благодаря мажоритарной избирательной системе, Социалистическая партия Сербии сформировала не только гомогенное парламентское большинство, но и однопартийное правительство. Правда, несмотря на значительное парламентское большинство, то правительство не отличилось стабильностью — практически за два года сменилось три премьера, да и непосредственно состав правительства неоднократно менялся. Конечно, виной тому была не столько использованная избирательная модель, сколько политическая ситуация в целом, обусловленная процессами насильственной дезинтеграции второй Югославии и началом гражданской войны.

И все же не стоит характеризовать ситуацию, сложившуюся в политической системе Сербии в связи с применением мажоритарной избирательной системы столь однозначно. К примеру, применение этой избирательной модели обеспечило возможность партиям национальных меньшинств быть представленными в Народной скупщине. Так, статистика неумолимо свидетельствует о том, что общее количество депутатов от партий, представлявших венгерское национальное меньшинство, мусульман Сербии, было пропорционально проценту этих групп в общем составе населения Сербии.

Весьма незначительно представленная в Народной скупщине так называемая демократическая оппозиция предприняла неинституциональные методы воздействия, в том числе на Народную скупщину, с тем, чтобы изменить действующую избирательную модель, а именно заменить ее на пропорциональную.

⁵² Например, Сербское движение обновления получило 19 мандатов, Демократический союз венгров Воеводины — 8, Демократическая партия — 7 депутатских мандатов.

Так, уже выборы в Вече граждан Союзной скупщины Союзной Республики Югославия предвещали возможный компромисс власти и оппозиции по вопросу типа избирательной системы. А точнее, правящие социалисты Сербии и Черногории на выборах в вышеупомянутое вече предложили использовать смешанную избирательную систему. В соответствии с представленным ими проектом половина депутатов избиралась по мажоритарной избирательной системе с одним туром голосования, а другая половина — по пропорциональной избирательной системе, при этом Республика Сербия являлась единым избирательным округом. Избирательный порог составлял 5%, а распределение депутатских мандатов осуществлялось по формуле Д`Ондта. Но, несмотря и на эти уступки, большинство оппозиционных партий бойкотировали те выборы в мае 1992 года.

Кризис политических институтов, непрерывные выступления оппозиции, ухудшение позиции Союзной Республики Югославия на международной арене в результате введения санкций Советом Безопасности ООН привели к созыву Круглого стола с участием власти и оппозиции, заявленной целью которого стал поиск компромисса относительно будущего избирательной системы на предстоящих внеочередных парламентских и президентских выборах. Несмотря на то, что оппозиция требовала, чтобы именно на заседаниях Круглого стола были приняты все запланированные к рассмотрению избирательные законы, а Народная скупщина лишь утвердила бы их, это требование оппозиции, естественно, выполнено не было, поскольку означало бы, хотя и временное, но ограничение полномочий законодательного органа. Все же было достигнуто соглашение, по которому все решения Круглого стола принимались на основе консенсуса, а правящая Социалистическая партия Сербии приняла на себя политическое обязательство голосовать за все принятые таким образом решения без изменений в Народной скупщине. На Круглом столе основным камнем преткновения для политических партий стал вопрос о размере избирательных округов. Сначала оппозиционные партии настаивали на одном избирательном округе, затем предлагали разделить Сербию на четыре, шесть или максимум восемь избирательных округов. Позиция Социалистической партии Сербии заключалась в том, чтобы количество избирательных округов было вдвое больше. Тогдашний председатель правительства Милан Панич разре-

шил спор, предложив сформировать девять избирательных округов, 5%ный избирательный порог и метод Д'Ондта для распределения мандатов. И хотя оппозиция не подписала окончательный документ Круглого стола, избирательный закон, отразивший важнейшие его положения, был принят Народной скупщиной. Именно на основании этого избирательного закона прошли и первые внеочередные выборы 1992 года и следующие внеочередные выборы 1993 года.

Позднее, по предложению Демократической партии социалистов, был изменен закон о количестве избирательных округов для Веча граждан Союзной скупщины в 1996 году. Так, например, в Черногории, которая до того являлась одним избирательным округом, было создано семь избирательных округов. По аналогии в Сербии девять крупных избирательных округов (в которых избиралось значительно более десяти депутатов, что, соответственно, гарантировало высокую пропорциональность при преобразовании голосов избирателей в мандаты) были преобразованы в 29 маленьких избирательных округов (в которых, как правило, избиралось менее десяти депутатов). Математически доказано, что это приводило к искажению при распределении мандатов, к уменьшению пропорциональности и искусственному встраиванию элементов мажоритарной избирательной модели в действующую пропорциональную систему. Оппозиция бойкотировала выборы, проведенные по этой избирательной модели.

Очередные изменения в избирательном законодательстве Сербии также касались избирательного округа. Так, после переворота 5 октября 2000 года, по предложению Сербской радикальной партии, 9 октября Народная скупщина приняла новый Закон о выборах народных депутатов, в соответствии с которыми Сербия на парламентских выборах теперь стала единым избирательным округом. Как замечает профессор Йованович, «в порыве завоевания власти ни одна из партий демократической оппозиции Сербии не задумалась над возможными последствиями такой избирательной реформы»⁵³. На выборах 2001 года эти последствия остались в тени в силу объединенного коалиционного участия в них 24-х политических партий. Демократическая оппозиция Сербии (конгломерат

⁵³ Милан Јовановић. Изборни систем Србије. Устав Републике Србије из 2006. Неки елементи новог политичког система. Тематски сборник рада. Београд. 2007. С. 177.

очень разных по своим программам политических партий, большинство из которых самостоятельно не преодолели бы на выборах избирательный порог) воспрепятствовала «рассеиванию» голосов избирателей⁵⁴. Между тем, на следующих выборах народных депутатов в 2003 году, после распада демократической оппозиции Сербии, проявилось пагубное воздействие эффекта единого избирательного округа на пропорциональное распределение депутатских мандатов. Так, результатом выборов в Народную скупщину Сербии стало то, что впервые с момента провозглашения многопартийности в 1990 году в ней не были представлены малые партии, и прежде всего партии национальных меньшинств⁵⁵. В то же время увеличилось число рассеявшихся, пропавших голосов избирателей. При этом несложные математические расчеты позволяют предположить то, что причиной такой расстановки партийных сил в Народной скупщине в большей степени стало наличие единого избирательного округа, а не 5%-го избирательного порога.

Несколько позднее последствия упомянутой избирательной модели были смягчены тем, что законный избирательный порог был отменен для национальных меньшинств. Теперь политические партии, представляющие национальные меньшинства Сербии, могли участвовать в распределении депутатских мандатов, несмотря на то, что набрали менее 5% голосов избирателей и им оставалось преодолеть лишь естественный избирательный порог.

Итак, краткий анализ процесса формирования современной избирательной системы Сербии позволяет сделать вывод о том, что за последние лет 20 институт организации и проведения выборов в Сербии претерпел ряд существенных реформ. При этом, если не принимать во внимание кардинальное изменение избирательной модели — отмену мажоритарной и внедрение пропорциональной избирательной системы в 1992 году — все инновации в области избирательного законодательства фокусировались прежде всего на величине избирательного округа. И действительно, его размер, будучи важным элементом избирательной системы, имеет сильное регулирующее воздействие на результаты выборов. Остальные инновации в избирательном законодательстве в основном ка-

⁵⁴ На этих выборах Демократическая оппозиция Сербии получила 176 мандатов, Социалистическая партия Сербии — 37, Сербская радикальная партия — 23, партия сербского единства — 14.

⁵⁵ См. Приложения.

сались защиты широкого спектра избирательных прав, повышения степени беспристрастности и контроля за деятельностью избирательных органов всех уровней, учета избирателей и наконец, обеспечения тайны голосования. Но об этом более подробно пойдет речь в следующей главе работы.

§ 2. Нормативно-правовое регулирование выборов⁵⁶

Эту часть работы хотелось бы начать с крылатой фразы Шарля Луи Монтескье о том, что в демократическом государстве «...нет более важных конституционных законов, чем законы, гарантирующие справедливость выборов...»⁵⁷. Причем современное толкование этой фразы позволяет понимать под «законами, гарантирующими справедливость выборов» не только избирательные законы, но и иные нормативные акты, оказывающие регулирующее воздействие на организацию и проведение выборов.

Нормативную основу действующей избирательной системы Сербии составляют следующие нормативно-правовые акты:

- *Конституция Республики Сербия 2006 года*, в которой содержатся нормы, устанавливающие избирательные права, порядок и органы проведения парламентских, президентских, местных выборов.
- *Закон о выборах народных депутатов от 09.10.2000 г. (35/2000) с последующими поправками, принятыми в 2004, 2006 гг.* Этот закон, являясь по задумке сербского законодателя стержневым (ряд его положений применяются, в том числе, и при регулировании подготовки и проведения выборов президента и депутатов представительных органов местного самоуправления), регламентирует в своих 14 главах порядок организации и проведения выборов депутатов Народной скупщины Сербии. В частности, этот Закон регулирует активное и пассивное избирательное право, систему избирательных органов и их полномочия, избирательную кампанию, составление избирательных списков, регистрацию списков кандидатов в народные депута-

⁵⁶ В современной Сербии путем прямых выборов избираются парламент страны (Народная скупщина), президент республики, депутаты представительных органов местного самоуправления, депутаты скупщин автономных образований.

⁵⁷ Монтескье. О духе законов. М., 1996.

ты, процедуру голосования (особое внимание в Законе уделено голосованию избирателей за рубежом), подсчет голосов и обнародование результатов выборов, отдельное внимание в законе уделено защите избирательных прав, а также ответственности за нарушения, допущенные в ходе организации и проведения выборов народных депутатов.

- *Закон о выборах Президента Республики от 3.12.2007 г. (111/07)* структурно состоит из 7 глав, каждая из которых подробно регулирует все этапы избирательного процесса по выборам президента Республики Сербия, регламентирует права и обязанности избирательных органов, участников выборов, а также избирателей. Специальной статей 8 Закона предусмотрена возможность применения по аналогии положений Закона о выборах народных депутатов во всех случаях, когда это необходимо для обеспечения регулирования избирательного процесса, если это не противоречит существу регулируемых отношений.
- *Закон о местных выборах от 29.12.2007 г. (33/07)*, сменивший Закон о местных выборах от 13.06.2002 г., внес значительные коррективы в нормативную основу порядка организации и проведения выборов депутатов представительных органов местного самоуправления. Теперь положения Закона о местных выборах (7 глав) соответствуют тем принципам формирования органов местного самоуправления, которые заложены в Конституции Сербии 2006 года. Специальной статьей 58 Закона о местных выборах предусмотрена возможность применения по аналогии положений Закона о выборах народных депутатов во всех случаях, когда это необходимо для обеспечения регулирования избирательного процесса, если это не противоречит существу регулируемых отношений.
- *Закон о политических партиях от 12.5.2009 г. (36/09)* является неотъемлемой составляющей законодательства, регулирующего избирательную процедуру в Сербии, поскольку именно политические партии являются наиболее активными участниками избирательного процесса — выдвигают кандидатов для участия в выборах, оказывают им содействие, в том числе аккумулируя необходимые для проведения предвыборной агитации финансовые средства. Принятый в середине 2009 года Закон о политических партиях стал первым в проходящей в стране реформе политической системы. Он определяет критерии при-

знания за политическим объединением статуса политической партии, требования для ее регистрации, условия, при которых политическая партия утрачивает свой статус, и т.д. Целью принятия данного Закона являлось повышение требований при создании политических партий, чтобы ограничить количество участников политического процесса, в том числе и избирательного, до тех из них, кто реально, с осознанием ответственности за будущее страны собирается принимать в нем участие. Таким образом, теперь политическую партию могут создать не менее 10 тысяч совершеннолетних дееспособных граждан (а политическую партию национального меньшинства — одна тысяча совершеннолетних дееспособных граждан) против 100 граждан по Закону о политических организациях.

- *Закон о финансировании политических партий от 18.7.2003 г. (72/03)* с изменениями и дополнениями также является неотъемлемой составляющей законодательства, регулирующего избирательную процедуру в Сербии, поскольку именно главой 4 «Финансовые расходы избирательной кампании» этого Закона урегулированы вопросы финансирования избирательных кампаний на выборах и народных депутатов, президента республики, депутатов представительных органов местного самоуправления.
- *Закон о радиовещании от 18.07.2002 г. (42/02)* с последующими поправками, принятыми в 2004, 2005, 2006 и 2009 гг., в котором устанавливаются порядок и условия освещения предвыборной кампании средствами массовой информации, ответственность СМИ за их нарушения, полномочия Совета республиканского радиовещательного агентства по организации освещения предвыборной агитации, наконец, права и обязанности участников избирательной кампании при проведении предвыборной агитации в средствах массовой информации.
- *Регламент Республиканской избирательной комиссии от 18.03.2008 г. (27/08)*, детально регламентирующий порядок деятельности, полномочия, порядок формирования и ответственность ее членов.

Как видно из приведенного выше перечня нормативно-правовых актов, в законодательстве республики Сербия нет единого кодифицированного акта, который бы регулировал все стороны избирательного процесса. Вышеприведенный факт обусловил два

важных следствия: во-первых, это привело к тому, что налицо наличие качественных различий и нюансов на разных стадиях избирательного процесса в зависимости от того, идет ли речь о выборах народных депутатов, президента республики или депутатов представительных органов местного самоуправления. Во-вторых, существуют значительное количество отличий в полномочиях избирательных комиссий разного уровня в зависимости от вида проводимых ими выборов. Поэтому, чтобы избежать ошибок при анализе избирательного процесса по проведению выборов различных органов, автор решил в работе представить отдельную характеристику порядка организации и проведения выборов в депутаты Народной скупщины, президента республики и депутатов представительных органов местного самоуправления.

Вместе с тем следует заметить, что большинство элементов избирательной системы и избирательного процесса урегулированы Законом о выборах народных депутатов и являются обязательными и при проведении выборов депутатов представительных органов местного самоуправления и президента Сербии. Более того, специальная статья 58 Закона о местных выборах и статья 8 Закона о выборах президента Республики предусматривают применение по аналогии положений Закона о выборах народных депутатов во всех случаях, когда это необходимо для обеспечения регулирования избирательного процесса, если это не противоречит существу регулируемых отношений. Поэтому основной акцент при характеристике организации и проведения избирательного процесса в Сербии будет сделан на анализе Закона о выборах народных депутатов. При этом отдельные главы работы посвящены особенностям выборов президента и депутатов представительных органов местного самоуправления.

§ 3. Избирательное право и учет избирателей

Итак, согласно части 1 статьи 100 Конституции Республики Сербия, Народная скупщина состоит из 250 народных депутатов, избирающихся прямыми выборами при тайном голосовании в соответствии с Законом. Согласно статье 9 Закона о выборах народных депутатов избирательное право включает право граждан Сербии избирать и быть избранными, выдвигать своих кандидатов и выдвигаться, поддерживать кандидатов и их списки; публично задавать вопросы кандидатам и получать своевременную, досто-

верную, полную и объективную информацию о программах и деятельности кандидатов и предъявителей избирательных списков⁵⁸. *Активным избирательным правом* обладают граждане Республики Сербия, проживающие на ее территории, достигшие 18-летнего возраста и признанные дееспособными (ст.10 Закона о выборах народных депутатов). К примеру, *пассивным избирательным правом* обладают лица, удовлетворяющие тем же и некоторым дополнительным условиям, о которых более подробно речь пойдет в параграфе 5 «Выдвижение кандидатов в народные депутаты».

Регистрация избирателей осуществляется путем составления компетентными органами местного самоуправления списков избирателей. Согласно статье 12 Закона о выборах народных депутатов, общий список избирателей в электронном виде составляется в пределах муниципального образования и представляет собой часть единой системы. Список избирателей обладает статусом публичного документа и составляется по долгу службы (ч. 2 ст. 12 Закона). Список избирателей является единым, постоянно действующим документом и обновляется каждый год не позднее 31 марта. Избиратель вносится в список только в одном месте (жительства или пребывания). Министр по делам управления устанавливает порядок обновления списков избирателей путем издания соответствующих правовых актов.

Гражданин вносится в список избирателей по месту жительства, за исключением временно пребывающих лиц и беженцев, которые вносятся в список избирателей по месту временной регистрации. По последнему месту жительства в список избирателей вносятся граждане, временно пребывающие за границей, а также лица, находящиеся на военной службе или на военных сборах.

Не вносятся в список избирателей лица, признанные вступившим в силу решением суда недееспособными. Если недееспособные лица ранее были внесены в список избирателей, то их фамилии подлежат исключению из списка избирателей, однако в случае восстановления их дееспособности вступившим в силу судебным решением, они вновь подлежат внесению в список избирателей.

⁵⁸ К ним относятся партии, партийные коалиции, иные политические организации, а также группы граждан.

Гражданин вправе ознакомиться со списком избирателей и требовать внесения в него изменений (занесение, удаление, изменение или дополнение списка избирателей).

Особое внимание Закон о выборах народных депутатов уделил вопросу составления списков избирателей, проживающих за границей. Так, Законом о внесении изменений и дополнений в «Закон о выборах народных депутатов» 2007 года в текст Закона была внесена статья 13а, подробно регулирующая этот вопрос. Итак, Министерство по делам управления составляет и обновляет и ведет отдельно по каждому иностранному государству учет избирателей, внесенных в избирательный список и проживающих за границей.

Специальный учет избирателей, проживающих за границей, должен содержать: порядковый номер, имя и фамилию, личный идентификационный номер, год рождения, последнее место проживания избирателя до выезда из страны или последнему месту жительства одного из родителей, данных о месте временного жительства избирателя за рубежом, а также место для примечаний.

При этом согласно ч.3 ст. 13а Закона о выборах народных депутатов, Уполномоченный орган, ответственный за составление списка избирателей, обязан незамедлительно уведомить Министерство по делам управления о любых изменениях в списке избирателей, связанных с избирателями, проживающими за рубежом, для внесения изменений в специальный учет избирателей, проживающих за рубежом.

Формирование списков избирателей на основе данных метрических книг, других официальных документов, данных Министерства внутренних дел, иных документов, подлежащих проверке. Он составляется отдельно для каждого населенного пункта и содержит: порядковый номер, имя, личный идентификационный номер, пол, год рождения, улицу, номер дома, село, поселок, населенный пункт, место для подписи и место для примечаний. Список избирателей составляется на электронных носителях или в виде картотеки.

Изменения и дополнения в список избирателей вносятся компетентными органами на основе их решений. Решением компетентного органа муниципального образования, в котором составляется список избирателей, из последнего исключаются умершие

лица, лица, сменившие место жительства, а также лица, не проживающие на территории данного избирательного округа.

В течение трех дней со дня назначения выборов уполномоченный орган, ответственный за составление списка избирателей, оповещает граждан об их праве на ознакомление со списком избирателей — граждане вправе требовать внести свое имя в список, исключить его из списка, внести необходимые изменения и дополнения. Предъявляя требования, граждане обязаны представить доказательства, необходимые для их удовлетворения, а компетентные органы принимают решения по их требованиям в течение 48 часов со дня принятия заявления. В случае отказа удовлетворить данное требование, заявитель вправе обжаловать решение уполномоченного органа в суде, в компетенцию которого входит решение административных споров. Жалоба подается через орган, отказавший в удовлетворении требования, который в свою очередь обязан в течение 24 часов передать ее в соответствующий суд; последний в течение 24 часов принимает решение по принятой жалобе. Решение суда обязательно к исполнению и вступает в силу с момента вынесения.

Не позднее, чем за 15 дней до начала выборов уполномоченные органы завершают составление списка избирателей; по итогам его составления принимается специальный акт, в котором указывается общее количество избирателей в списке, ставится дата его составления, и этот документ за подписью составившего его лица и печатью уполномоченного органа в течение 24 часов отправляется в Республиканскую избирательную комиссию. Последняя, в свою очередь, публикует окончательное количество избирателей в официальном печатном издании Официальный вестник Республики Сербия. После завершения составления избирательного списка любые изменения — внесение в список, исключение из него, иные изменения и дополнения — могут вноситься только по решению суда соответствующего муниципального образования. Обновленные по итогам внесения изменений данные вносятся в список Республиканской избирательной комиссией не позднее, чем за 48 часов до дня проведения выборов — именно за 48 часов до проведения выборов в Официальном вестнике опубликуется окончательное количество избирателей. Таким образом, за два дня до начала голосования запрещается внесение каких-либо изменений в список избирателей.

Министерство по делам управления уполномочено осуществлять контроль за исполнением отдельных положений Закона о выборах в народные депутаты, устанавливающих порядок составления избирательных списков. Данное министерство специальными актами уточняет порядок их составления и осуществляет контроль деятельности органов местного самоуправления, составляющих списки. Закон о выборах депутатов налагает на министерство обязанность хотя бы один раз, не позднее, чем за 20 дней до дня выборов, провести проверку деятельности уполномоченных органов муниципальных образований и указать им на те ошибки и нарушения, которые были допущены уполномоченными органами в процессе составления избирательных списков.

Однако, как отмечают сербские специалисты, до сих пор несмотря на специальные указания Закона о выборах народных депутатов, в Сербии остаются проблемы с составлением единого списка избирателей в электронном виде⁵⁹. При этом, поскольку выборы в Сербии проводятся достаточно часто, протесты и недовольства по поводу списков избирателей возникают постоянно. Чаще всего они касаются дублирования имен в списке, наличия там уже умерших лиц, неточности в сведениях и т.д. Это приводит к неточностям в учете избирателей, дает повод для сомнений в беспристрастности местных администраций при составлении списков избирателей, поднимает вопросы о регулярности проведения и результатах выборов и в целом является темой постоянных споров между политическими партиями. Все это, отмечают сербские ученые-конституционалисты, — результат несовершенства порядка составления избирательных списков, а также результат отсутствия электронной обработки данных в муниципальных образованиях и контроля за списком избирателей в неизбирательный период⁶⁰. Именно поэтому в июне 2009 года Министерство по делам управления разработало и внесло на обсуждение Народной скупщины проект Закона о едином избирательном списке, который направлен на решение вышеописанных проблем. Сейчас законопроект рассматривается в сербском парламенте в первом чтении и возможно в ближайшем будущем будет принят.

⁵⁹ Милан Јовановић. Изборни систем Србије. Устав Републике Србије из 2006. Неки елементи новог политичког система. Тематски сборник рада. Београд. 2007. С. 178.

⁶⁰ Там же.

§ 4. Избирательные органы

Органы, ответственные за проведение выборов, согласно ч.1 ст.28 Закона о выборах депутатов, самостоятельны и независимы в своей деятельности и подчиняются только закону и иным актам, принятым на основе и во исполнение закона. При этом за свою деятельность по организации и проведению выборов несут ответственность перед их назначившим органом (ч.2 ст. 28 Закона о выборах народных депутатов). Самостоятельная и независимая деятельность избирательных органов не означает, что между избирательными комиссиями и иными органами отсутствует какая-либо связь. Напротив, согласно ч.4 ст. 28 Закона о выборах народных депутатов, все государственные органы и другие органы и организации обязаны оказывать всяческое содействие и помощь избирательным органам по организации и обеспечению законности избирательного процесса и, соответственно, предоставлять им для этого необходимую информацию. И это, по мнению сербских специалистов⁶¹, абсолютно закономерно, поскольку избирательный процесс представляет собой сложнейший вид политического процесса, требующий максимального вовлечения в него всей администрации, от органов государственного управления до органов местного самоуправления во исполнение принципа законности и добросовестности при организации и проведении выборов.

Организируют и обеспечивают проведение выборов народных депутатов два вида избирательных органов — Республиканская избирательная комиссия и избирательные комитеты. Члены Республиканской избирательной комиссии и их заместители избираются на четыре года, а члены избирательных комитетов и их заместители — на время проведения выборов.

Согласно ст.29 Закона о выборах народных депутатов избирательные органы работают в постоянном и расширенном составе, а решения на их заседаниях принимаются большинством голосов. В расширенном составе избирательные органы всех уровней осуществляют свою деятельность со дня утверждения расширенного состава и до окончания выборов.

Особое внимание следует уделить формированию расширенного состава органов по проведению выборов. Так статья 39 Зако-

⁶¹ Ратко Марковић. Уставно право и политичке институције. Београд. 2008. С. 231.

на о выборах народных депутатов устанавливает общие условия назначения членов расширенного состава органов по проведению выборов.

Согласно этой статье, предъявитель списка кандидатов в народные депутаты назначает представителей в органах по проведению выборов и об этом уведомляет органы, назначившие членов соответствующих органов по проведению выборов.

Получив оповещение о лицах — новых членах расширенного состава органа по проведению выборов, этот орган в постоянном составе не позднее 24 часов после получения оповещения своим решением утверждает имена своих новых членов.

Если предъявитель партийного списка не назначает своего представителя в орган по проведению выборов за пять дней до дня проведения выборов, данный орган продолжает свою работу и принимает полномочные решения без его участия.

Закон о выборах народных депутатов предусматривает, что политическая партия, партийная коалиция или любая другая политическая организация не вправе иметь более половины членов постоянного состава любого избирательного органа.

Членами избирательных органов и их заместителями не могут являться лица, связанные с кандидатами первой степени родства, а также сами кандидаты и их супруги. В случае нарушения данного условия, избирательный орган распускается, и проводятся повторные выборы. Заместители членов избирательных органов обладают равными правами и обязанностями с лицами, которых они заменяют.

Все члены избирательных органов и их заместители должны обладать избирательным правом. Деятельность этих органов открыта и осуществляется в соответствии с законом и правилами, установленными Республиканской избирательной комиссией.

В случае, если член избирательного органа нарушит правила проведения выборов или каким-либо иным способом будет препятствовать деятельности органов по проведению выборов, то эти органы вправе своим решением отстранить его от выполнения им служебных обязанностей и внести запись об этом в протокол.

Согласно части 4 статьи 32 Закона о выборах народных депутатов, лицо, участвующее в выборах в качестве кандидата в народные депутаты не вправе присутствовать на заседаниях избирательных органов.

В постоянный состав Республиканской избирательной комиссии входит председатель и 16 членов, назначаемых парламентом по предложению депутатских групп, а в расширенный состав — помимо вышеперечисленных членов по одному представителю от предъявителя списка кандидатов в народные депутаты. Народная скупщина назначает одного из сотрудников своего аппарата секретарем Республиканской избирательной комиссии без права решающего голоса. В таком же качестве в работе Республиканской избирательной комиссии принимает участие и представитель службы государственной статистики. Председатель, члены и секретарь Республиканской избирательной комиссии имеют своих заместителей. Причем все члены Республиканской избирательной комиссии, включая их заместителей должны быть дипломированными юристами.

Республиканская избирательная комиссия своим решением подтверждает факт соблюдения предъявителем списка кандидатов в народные депутаты условий для назначения представителя в расширенный состав Республиканской избирательной комиссии в течение 48 часов с момента подачи соответствующего списка кандидатов в народные депутаты. Причем, решение о соблюдении или, соответственно, несоблюдении условия для назначения представителя предъявителем списка кандидатов в народные депутаты Республиканская избирательная комиссия представляет ему в течение 24 часов с момента принятия. Соответственно, представитель предъявителя списка кандидатов в депутаты становится членом Республиканской избирательной комиссии в расширенном составе в течение 24 часов с момента вынесения Республиканской избирательной комиссии положительного решения.

Состав Республиканской избирательной комиссии публикуется в Официальном вестнике Республики Сербия. Являясь постоянно действующим избирательным органом, *Республиканская избирательная комиссия* осуществляет следующие полномочия:

1. Следит за законностью проведения выборов;
2. Организует техническую подготовку к выборам;
3. Следит за исполнением и дает толкование в связи с применением избирательного законодательства, прежде всего по вопросам проведения голосования за границей;

4. Утверждает единые стандарты для избирательного материала;
5. Устанавливает образцы и правила проведения выборов в соответствии с Законом о выборах народных депутатов;
6. Принимает меры по борьбе со злоупотреблениями в области избирательного права (практики двойного голосования избирателей);
7. Устанавливает и обнародует в Официальном вестнике Республики Сербия номера и адреса избирательных участков минимум за 20 дней до дня проведения выборов;
8. Формирует избирательные комитеты и назначает их председателей и членов;
9. Утверждает число бюллетеней для голосования на избирательных участках, заверяет их вместе с выпиской из списка избирателей и передает их избирательным комитетам;
10. Требуется для представления соответствующие документы по выборам;
11. Принимает решение о соблюдении законодательства при составлении и представлении избирательного списка и обнародует его;
12. Принимает решения об обнародовании общего списка кандидатов в народные депутаты;
13. Определяет способ хранения и обращения с избирательным материалом;
14. Утверждает и обнародует результаты выборов;
15. Утверждает количество мандатов, полученных каждым списком кандидатов в народные депутаты;
16. Представляет Народной скупшине отчет о проведенных выборах;
17. Представляет органам, ответственным за сбор и обработку статистических данных, сведения о результатах выборов;
18. Осуществляет иные полномочия, предусмотренные избирательным законодательством.

Республиканская избирательная комиссия в течение пяти дней со дня назначения выборов представляет участникам выборов образцы единых стандартов для избирательного материала и правила проведения выборов.

Республиканская избирательная комиссия своим решением принимает Регламент, регулирующий ее деятельность.

Согласно статье 35 Закона о выборах народных депутатов, условия для независимой деятельности Республиканской избирательной комиссии обеспечивает Народная скупщина – парламент Республики Сербия.

Организацию и проведение выборов народных депутатов непосредственно на избирательных участках осуществляют избирательные комитеты.

В постоянный состав избирательных комитетов входят председатель и минимум два члена, а в расширенном составе – еще по одному представителю от каждого предъявителя списка кандидатов в депутаты. Предъявители списка кандидатов в народные депутаты могут назначить по одному представителю в избирательный комитет.

Республиканская избирательная комиссия в течение 48 часов с момента вынесения решения об обнародовании списков кандидатов в депутаты, своим решением устанавливает предъявителей списка кандидатов в депутаты, которые удовлетворяют требованиям, необходимым для назначения своих представителей в расширенный состав избирательного комитета.

Решение о соблюдении или несоблюдении требований, необходимых для назначения представителей предъявителем списка кандидатов в депутаты, Республиканская избирательная комиссия представляет предъявителю списка кандидатов в депутаты в течение 24 часов с момента вынесения соответствующего решения. Соответственно, представитель предъявителя списка кандидатов в депутаты становится членом избирательного комитета в расширенном составе не позднее, чем через 24 часа после вынесения этого решения. Согласно части 7 статьи 36 Закона о выборах народных депутатов, предъявители списков кандидатов в депутаты могут договориться о назначении в избирательный комитет общего представителя.

Как председатель, так и иные члены избирательного комитета имеют своих заместителей.

Избирательный комитет должен быть сформирован не позднее, чем за 10 дней до дня проведения выборов. Избирательный комитет непосредственно организует голосование на избирательном участке, обеспечивает законность и тайну его проведения, подсчитывает и утверждает результаты голосования на избирательном участке, а также осуществляет иные полномочия,

предусмотренные избирательным законодательством Республики Сербия.

Кроме того, избирательный комитет принимает меры по обеспечению порядка на избирательном участке во время голосования.

Детальные правила деятельности избирательного комитета устанавливает Республиканская избирательная комиссия.

В случае одновременного проведения депутатских и президентских выборов, избирательные комитеты, образованные для проведения выборов народных депутатов, также осуществляют полномочия избирательных органов по проведению выборов президента Республики (ст.38 Закона о выборах народных депутатов). Несмотря на то, что это приводит к серьезной экономии государственных средств, реально совмещение избирательными комитетами функций по проведению депутатских и президентских выборов приводит, по мнению сербских специалистов, к частым ошибкам на выборах, а они, как правило, имеют политический подтекст – сторона избирательного процесса, вопреки интересам которой вынесено решение, обычно расценивает ошибку в действиях избирательного комитета не иначе, как избирательную манипуляцию⁶².

Подводя итог, следует заметить то, что компетенция, способ формирования, порядок деятельности и принятия решений органов по проведению выборов Республики Сербия практически не отличается от практики большинства демократических государств, прежде всего постсоциалистических. В то же время, по мнению сербских специалистов, органы по проведению выборов не имеют большого авторитета в стране, несмотря на то, что в их расширенный состав входят представители влиятельнейших политических сил Сербии. Частые ошибки в работе избирательных комитетов и нарушения в избирательном процессе требуют дальнейшего совершенствования законодательства по этому вопросу⁶³. Хотя, по мнению зарубежных наблюдателей, включая представителей Совета Европы, ошибки, допущенные в ходе их работы, по крайней мере до последнего времени, по объему и зна-

⁶² Милан Јовановић. Изборни систем Србије. Устав Републике Србије из 2006. Неки елементи новог политичког система. Тематски сборник радова. Београд. 2007. С. 177.

⁶³ Marijana Pajvancic. Izborni sistem u Srbiji. С. 6.

чению не оказывали кардинального влияния на итоговый результат выборов⁶⁴ и по существу не отличались от схожих ошибок в работе избирательных органов иных государств.

§ 5. Избирательные округа

После проведения ряда избирательных реформ в настоящее время депутаты избираются по *единому избирательному округу*. Это законодательное решение, по мнению сербских специалистов⁶⁵, стало причиной целого ряда разноуровневых проблем. Во-первых, это непропорциональность представительства административных единиц Сербии, что негативно влияет на представительность Народной скупщины. Во-вторых, это в некотором смысле «деперсонализация» депутатов, практически не имеющих «свою» избирательную единицу, что, несомненно, ослабляет их контакт с избирателями. Третья проблема, вытекающая непосредственно из предыдущей, – это сильное влияние партии, выдвигающей своих кандидатов, что реально приводит к тому, что депутат фактически контактирует с избирателем только через партийные каналы, а не напрямую. В-четвертых, весьма проблематичной является коммуникация между самими органами по проведению выборов. Так, Республиканская избирательная комиссия напрямую взаимодействует с около 8000 избирательных комитетов, что бесспорно осложняет управление избирательным процессом. Ощущается недостаток коммуникации и потребность в создании промежуточного звена между Республиканской избирательной комиссией и избирательными комитетами, например, избирательной комиссии муниципального образования, чтобы облегчить координацию избирательного процесса и передать им ряд важных технических функций по подготовке и проведению голосования.

Введенный для увеличения пропорциональности избирательной системы, единый избирательный округ становится причиной ряда других проблем в избирательном праве и избирательной системе, что явилось причиной внесения в Народную скупщину Сербии ряда законопроектов различных депутатских групп, направ-

⁶⁴ См.: Završni izveštaj Misije za posmatranje izbora OEBS-a/ODIHR-a. PREVREMENI PARLAMENTARNI IZBORI. 11. maj 2008. god.

⁶⁵ Милан Јовановић. Изборни систем Србије. Устав Републике Србије из 2006. Неки елементи новог политичког система. Тематски сборник радова. Београд. 2007. С. 182.

ленных на изменение, в том числе и этого элемента избирательной системы Сербии.

§ 6. Процедура проведения выборов

Выдвижение кандидатов в народные депутаты

Выдвижение кандидатов в депутаты Народной скупщины является прерогативой зарегистрированных политических партий, партийных коалиций, других политических организаций и их объединений, а также групп граждан. Выдвижение кандидатов проводится посредством формирования списка кандидатов в народные депутаты.

Список кандидатов в народные депутаты от имени политической партии, политической организации, их объединений, а также группы граждан подает уполномоченное вышеуказанными заявителями лицо, являющееся в то же время ответственным за контакты с Республиканской избирательной комиссией. Наименование списка кандидатов в народные депутаты содержит название политической партии, политической организации, выдвинувших этот список или имя и фамилию лица, назначенного политической партией, политической организацией в качестве представителя предьявителя списка кандидатов в народные депутаты в Республиканской избирательной комиссии. В случае, если две или более политические партии выдвинут единый список, то его название и максимум два лица, представляющие единый список кандидатов в народные депутаты в Республиканской избирательной комиссии, определяются ими совместно. Представитель предьявителя списка кандидатов в народные депутаты одновременно может являться и кандидатом в народные депутаты, и кандидатом на выборах в иной государственный орган, в случае, если эти выборы проходят одновременно с парламентскими (ст.42 Закона о выборах народных депутатов). Это означает, что представитель предьявителя списка кандидатов в народные депутаты может одновременно баллотироваться и в народные депутаты и в президенты Республики.

Республиканская избирательная комиссия устанавливает образец оформления и содержание списка кандидатов и в течение пяти дней со дня назначения выборов представляет их предьявителям списков кандидатов в народные депутаты.

Список кандидатов в народные депутаты предъявляется Республиканской избирательной комиссии не позднее, чем за 15 дней до дня голосования.

Предъявитель списка кандидатов в народные депутаты, помимо самого списка, представляет в Республиканскую избирательную комиссию:

- документы, подтверждающие наличие избирательных прав у каждого кандидата в депутаты, внесенного в список;
- их письменные заявления о согласии баллотироваться;
- документы, устанавливающие место проживания кандидатов;
- документ, удостоверяющий гражданство;
- письменное согласие представителя предъявителя списка;
- заверенные судом и собранные на специальном бланке подписи избирателей.

Каждый список кандидатов в народные депутаты должен содержать подписи минимум 10 тыс. избирателей, поддерживающих данный список кандидатов в народные депутаты. При этом каждый избиратель своей подписью может поддержать один список, а подпись избирателя должна быть заверена в суде муниципального образования после уплаты соответствующей государственной пошлины, размер которой устанавливается Министерством юстиции Республики Сербия.

Предъявитель списка кандидатов в народные депутаты вправе отозвать этот список до дня утверждения общего списка кандидатов в народные депутаты Республиканской избирательной комиссией. Отзыв списка кандидатов в народные депутаты влечет прекращение полномочий представителя предъявителя списка, в том числе права представлять интересы соответствующего избирательного объединения во всех органах по проведению выборов.

Несомненный интерес представляют положения статьи 40а Закона о выборах народных депутатов, появившейся в Законе недавно и судя по всему направленные на решение важного и демографического и политического вопроса, связанного с гендерным представительством в Народной скупшине. Так, согласно части 1 этой статьи, в списке кандидатов в народные депутаты после каждых четырех кандидатов должен быть представлен один кандидат — представитель пола, который в меньшей степени представлен в списке, а в целом в списке должно быть минимум тридцать

процентов кандидатов, менее представленного в списке пола. В случае, если список кандидатов в народные депутаты не соответствует этим требованиям, то он не может быть обнародован и, соответственно, допущен к выборам до устранения несоответствий, о чем предьявитель списка уведомляется Республиканской избирательной комиссией. Такая инновация в избирательном законодательстве Сербии выглядит абсолютно созвучной общеевропейским тенденциям, направленным на установление гендерного равенства, в том числе и в области публичной политики. Здесь же следует заметить то, что процент женщин в Народной скупшине с начала 90-х по настоящее время значительно снизился по сравнению с социалистическим периодом, на что, видимо, и отреагировали сербские парламентарии, дополнительно прописав соответствующую статью в Законе о выборах народных депутатов.

Если партийный список соответствует всем вышеописанным требованиям, то Республиканская избирательная комиссия утверждает его немедленно или в течение 24 часов после его приема; о принятии данного решения незамедлительно уведомляется предьявитель списка. Если же список кандидатов в народные депутаты содержит не все необходимые согласно закону данные или же некоторые из них препятствуют его принятию, то Республиканская избирательная комиссия в течение 24 часов после приема списка кандидатов выносит заключение, согласно которому предьявитель должен в течение 48 часов устранить эти недостатки. Если же они являются неустранимыми или же не будут устранены в положенный срок, или же список кандидатов в народные депутаты был подан после истечения назначенного срока, то Республиканская избирательная комиссия в течение следующих 48 часов принимает решение об отказе в регистрации такого списка.

После истечения срока подачи списков кандидатов в народные депутаты, Республиканская избирательная комиссия утверждает общий список кандидатов. Он содержит все списки кандидатов в народные депутаты, с поименным перечнем кандидатов, их личными данными: год рождения, профессию и место жительства кандидатов. Порядок представления списков кандидатов в народные депутаты в общем списке определяется согласно очередности их регистрации. Общий список кандидатов в народные депутаты публикуется в Официальном вестнике Республики Сербия не позднее, чем за 10 дней до установленного дня проведения голосования

ния. Днем обнародования общего списка кандидатов в народные депутаты считается день его опубликования в Официальном вестнике Республики Сербия.

Каждый предъявитель списка кандидатов в народные депутаты обладает правом доступа ко всем зарегистрированным Республиканской избирательной комиссией спискам кандидатов в народные депутаты и сопровождающей их документации в течение 48 часов после утверждения общего списка, а также правом обращения с жалобой в Республиканскую избирательную комиссию в случае обнаруженных правонарушений при составлении или подаче конкретных списков и сопровождающей документации.

Предвыборная агитация

Согласно Закону о выборах народных депутатов, предъявители списков кандидатов в народные депутаты вправе в средствах массовой информации знакомить граждан с программами и деятельностью, а также с кандидатами в народные депутаты. В этом законе целый раздел (VII Представление предъявителей списков кандидатов в народные депутаты) посвящен предвыборной агитации и, в частности, взаимоотношениям предвыборных блоков и отдельных кандидатов со средствами массовой информации.

Так, этот раздел Закона о выборах народных депутатов включает в себя, помимо общих принципов об объективности и равном представлении всех кандидатов в средствах массовой информации, и порядок заключения соглашений между предъявителями списков кандидатов в народные депутаты и телерадиовещательными компаниями, транслирующими предвыборную агитацию кандидатов. Однако после принятия Закона о радиовещании от 18.07.2002 г., полномочия по организации освещения предвыборной агитации, прежде всего в электронных СМИ, перешли к Совету республиканского радиовещательного агентства, которое в ходе подготовки парламентских выборов принимает Общеобязательные правила освещения радио- и телевизионными станциями предвыборной агитации.

Так, правила обязывают телевизионные и радиостанции обеспечивать равенство в представлении всех списков кандидатов в народные депутаты и их членов; деятельность СМИ, не соответствующая этой норме Закона о радиовещании, рассматривалась как нарушение не только этого Закона, что влекло применение

определенных санкций в отношении радио и телекомпаний, но и Закона о выборах народных депутатов, что уже влекло административную или уголовную (в зависимости от тяжести содеянного) ответственность руководителей этих компаний. Кроме того, согласно Закону о радиовещании все дневные информационные и специальные телепередачи должны основываться на принципах объективности, равноправия участников, защиты общественных интересов и быть одинаково доступными всем этническим группам. Вещательные компании всю информацию о ходе и результатах выборов обязаны сообщать только на основе данных, предоставленных соответствующим избирательным органом. Вся остальная информация должна выходить в эфир только в качестве неофициальной. В тоже время все передачи, объявления, рекламные блоки, анкеты и т.д., связанные с предвыборной агитацией, должны заявляться как предвыборная агитация, равно как и выкупленное для нее время. Также в Правилах прописано, что вещательные компании имеют право объявлять результаты опросов агентств, занимающихся исследованием общественного мнения, при условии, что указывается заказчик опроса, способ и время проведения исследования. При этом запрещено объявление данной информации в информационных телепередачах в прайм-тайм. Уличные, телефонные и тому подобные анкеты не рассматриваются репрезентативными, и не должны использоваться в интересах конкретных списков кандидатов в народные депутаты и их отдельных представителей, поскольку нарушают принцип объективности, а в случае использования подобных анкет, вещательная компания обязуется предупредить об этом зрителей и, соответственно, слушателей.

В ходе проведения предвыборной агитации вещательным компаниям запрещается пускать в эфир передачи с участием кандидатов в народные депутаты, они обязаны избегать любой непрямой политической пропаганды в ходе ежедневного вещания. Также вещательным компаниям запрещается без приобретения соответствующего права использовать предвыборные вещательные программы иных компаний. Все радио- и телекомпании на равных условиях могут пускать в эфир рекламные ролики, на единых финансовых и технических условиях, без дискриминации и за обязательную плату. Запрещено и монопольное присутствие рекламных и иных роликов одного списка кандидатов в народные депутаты

в эфире телерадиовещательной компании. Правилами также предусмотрено, что долги партий и политических организаций вещательным компаниям, возникшие в предыдущий период, не могут стать причиной отказа в трансляции предвыборной рекламы. Бесплатно могут выходить в эфир только объявления и рекламные ролики Республиканской избирательной комиссии и Республиканского радиовещательного агентства, в соответствии с программными возможностями вещательных компаний. Вещательные компании вправе отказаться пускать в эфир рекламные ролики или передачи, в случае, если содержание последних будет способствовать, по мнению вещательной компании, возбуждению ненависти, насилию, дискриминации или наносить вред чести и достоинству как участников предвыборной гонки, так и иных граждан. Отреагировать на законные требования участников предвыборной агитации и исправить допущенные в ходе последней ошибки вещательная компания обязана на следующий же день. А если это технически невозможно, то в кратчайшие сроки, но не позднее окончания предвыборной агитации. Все радио- и телевещательные компании обязаны в течение минимум 30 дней со дня выхода в эфир хранить записи передач и фотоснимки, имеющие отношение к предвыборной агитации. Это касается всех медийных компаний, находящихся в подчинении Республиканского радиовещательного агентства.

Правилами Республиканского радиовещательного агентства регулируются, в том числе права и обязанности организаций, имеющих статус Общественных радиовещательных компаний — Радио и телевидение Сербии, Радио и телевидение Воеводины, а также радио- и телевещательных компаний муниципальных образований. Эти организации обязаны обеспечить на бесплатной основе и на равных условиях предвыборную агитацию политических партий, организаций, их коалиций и непосредственно кандидатов в депутаты, списки которых зарегистрированы Республиканской избирательной комиссией. Общественные вещательные компании не вправе взимать за оказанные в рамках избирательной кампании услуги плату, в то же время они вправе отказать в выпуске программ и рекламных роликов, не имеющих отношение к предвыборной агитации.

Негосударственные радио- и телекомпании самостоятельно принимают решение о выходе в эфир программ, относящихся к предвы-

борной агитации, а также об отводимом на них времени вещания. При этом запрещена какая-либо дискриминация в отношении кандидатов — в отношении цены, времени, технических условий и т.д. В случае, если негосударственная радио- или телевещательная компания вынесет решение о выделении части эфирного времени на бесплатную предвыборную агитацию, то в таком случае выделенное для этого время должно быть равномерно распределено между всеми участниками предвыборной гонки. Коммерческие вещательные компании обязаны освещать предвыборную агитацию беспристрастно. Совет Республиканского радиовещательного агентства в своих Правилах это требование особо предусмотрел в отношении тех радио- и телевещательных компаний, собственники, директора и ответственные работники которых являются членами конкретных политических партий и организаций.

Финансирование выборов

Финансирование выборов в Республике Сербия включает в себя две составляющие. Первая связана с финансовым обеспечением избирательного процесса, а вторая — с предоставлением финансовых средств предьявителям списков кандидатов в народные депутаты для проведения избирательной кампании.

Следует заметить, что вопрос финансирования избирательного процесса регулируется Законом о выборах народных депутатов.

Согласно статье 98 этого Закона финансовые расходы на обеспечение деятельности органов по проведению выборов, изготовление и распространение избирательного материала, а также и на проведение выборов покрываются за счет средств государственного бюджета Республики Сербия. Запрос на получение из госбюджета необходимых для организации и проведения выборов народных депутатов финансовых средств с постатейным обоснованием их расходования направляет Республиканская избирательная комиссия.

Вопросы же финансирования избирательной кампании регулируются отдельной главой 4 «Финансовые расходы избирательной кампании» Закона о финансировании политических партий от 18. 07. 2003 года.

Этим Законом установлен порядок получения и расходования финансовых средств на избирательную кампанию по выборам как народных депутатов, так и президента Республики Сербия, органов местного самоуправления.

Под расходами на проведение избирательной кампании в контексте этого Закона подразумеваются финансовые средства, израсходованные на изготовление и распространение наглядной агитации, объявления, радио и телепередачи и сообщения в иных средствах массовой информации, рекламные ролики, публикации и иные связанные с вышеперечисленным потребности в период со дня назначения выборов до дня их проведения (ст.8). Причем эти расходы покрываются как из публичных, так и из частных источников финансирования. Публичным источником финансовых средств на проведение избирательной кампании в год проведения очередных выборов являются 0,1% бюджета Республики Сербия, 0,05% бюджета территориальной автономии и 0,05% бюджета муниципального образования. В случае проведения внеочередных выборов, компетентные органы обязаны обеспечить финансирование избирательной кампании в том же объеме (ст. 9 Закона о финансировании политических партий).

20% от общей суммы поровну распределяется между всеми предьявителями списков кандидатов в народные депутаты в течение 10 дней после окончания регистрации списков кандидатов в народные депутаты Республиканской избирательной комиссией. Оставшаяся часть суммы (80%), предусмотренной для финансирования избирательной кампании по выборам народных депутатов, распределяется между предьявителями списков кандидатов в народные депутаты пропорционально числу полученных списком мандатов в течение 10 дней после объявления результатов выборов. Распределением этих средств занимается Министерство финансов Республики Сербия, соответственно, финансовые органы территориальных автономий и муниципальных образований. В случае, если выделенные средства превышают расходы участников на проведение предвыборной кампании, то в этом случае предьявитель списка кандидатов в народные депутаты обязан возвратить разницу, соответственно, в бюджет Республики Сербии, бюджеты территориальной автономии или муниципального образования в течение 10 дней со дня оплаты расходов участников избирательной кампании (ст. 10 Закона о финансировании политических партий).

Помимо вышеперечисленных публичных, источником финансирования избирательной кампании кандидатов в народные депутаты являются частные пожертвования в размере не более 20% от

суммы общих расходов бюджетом всех уровней на финансирование избирательной кампании. Пожертвование отдельного физического лица на избирательную кампанию не может превышать 0,5% от общей суммы частных пожертвований, а отдельного юридического лица – не более 2% от данной суммы. Причем под жертвованиями в контексте данного Закона понимаются и переданные бесплатно денежные средства, и предметы, и бесплатно или на условиях, отличных от рыночных, услуги, оказанные политической партии. Ответственное лицо политической партии при этом обязано оформить документ, подтверждающий принятие пожертвования. О пожертвовании юридического лица должно быть обязательно уведомлено общее собрание акционеров или органы управления последнего (ч. 2 ст. 5 Закона о финансировании политических партий). Кроме того, юридические и физические лица, оказывающие политической партии услуги и поставляющие ей товары обязаны выставить политической партии счет, независимо от того за плату или же бесплатно оказана услуга или предоставлен товар политической партии (ч. 3 ст. 5 Закона о финансировании политических партий). Следует заметить, что вышеописанные положения Закона позволили обеспечить высокий уровень прозрачности частного финансирования избирательных кампаний кандидатов. К такому выводу можно прийти, руководствуясь тем фактом, что, начиная с момента вступления в силу Закона о финансировании политических партий, доля уголовных дел, связанных с частным финансированием в общем объеме уголовных дел, с избирательным процессом, заметно снизилась.

Денежные средства переводятся на специально открываемый для участия в выборах счет и не могут расходоваться на иные цели, кроме как на избирательную кампанию. Пожертвованные наличные средства кладутся на этот же счет в течение трех дней с момента их получения.

В случае, если собранные на избирательную кампанию политической партии средства превысят сумму лимита, излишек собранных средств переводится на расчетный счет этой политической партии. Во избежание финансовых махинаций с полученными средствами, предъявитель зарегистрированного списка кандидатов в народные депутаты назначает двух лиц, ответственных за сбор и расходование средств на проведение избирательной кампании. Причем подписи лиц, ответственных за сбор и расхо-

дование средств на проведение избирательной кампании, депонируются в банке, в котором открыт избирательный счет политической партии (ст. 13 Закона о финансировании политических партий).

В целях контроля за финансированием избирательной кампании Законом о финансировании политических партий предусмотрено, что предъявители списков кандидатов в народные депутаты в течение 10 дней после проведения выборов обязаны предоставить Республиканской избирательной комиссии полный отчет об источниках, объеме и структуре полученных и израсходованных на проведение избирательной кампании финансовых средств. Детальное описание содержания этого отчета устанавливает своим актом министр финансов Республики Сербия. Проверку данных отчета осуществляет Республиканская избирательная комиссия, с привлечением ревизоров, в течение 90 дней, а отчет о проверке публикуется в Официальном вестнике Республики Сербия.

Голосование и подведение итогов выборов

Голосование на избирательных участках. По общему правилу голосование избирателей проходит на избирательных участках, где может быть зарегистрировано для голосования не менее 100 и не более 2500 избирателей. Детально процесс формирования избирательных участков регулируется правилами Республиканской избирательной комиссии. На избирательном участке и на расстоянии 50 метров от него запрещается вывешивать символы политических партий и иной пропагандистский материал. Несоблюдение этих требований может стать основанием для роспуска избирательного комитета и проведения повторных выборов на данном избирательном участке (ч. 4 ст.55 Закона о выборах народных депутатов). Во время голосования на избирательном участке запрещается использование пейджеров, мобильных телефонов и других средств связи. Избирательный участок открывается для голосования в 7.00 и закрывается в 20.00 по белградскому времени; перерывы в голосовании не предусмотрены. Избиратели, находящиеся на избирательном участке в момент его закрытия, вправе проголосовать. Голосование за границей проходит в течение двух дней и завершается в тот же момент, что и голосование в Сербии, т.е. в 20.00 по белградскому времени.

В случае нарушения во время голосования на избирательном участке общественного порядка, избирательный комитет может приостановить голосование до тех пор, пока порядок не будет восстановлен, при этом причины и длительность перерыва вносятся в протокол избирательного комитета. Если голосование было приостановлено более чем на час, его продолжительность увеличивается на это же время. Члены избирательного комитета и их заместители обязаны находиться на рабочем месте в течение всей работы избирательного комитета.

Каждый избирательный участок оборудуется кабинками для голосования для обеспечения тайны голосования. Никто не вправе задерживаться на избирательном участке, за исключением лиц, обеспечивающих проведение голосования. Представители органов правопорядка при исполнении служебных обязанностей вправе находиться на избирательном участке только для восстановления общественного порядка и только по требованию председателя избирательного комитета.

Избиратель голосует на том избирательном участке, на котором он зарегистрирован. В исключительных случаях избиратель голосует на ином избирательном участке на условиях и в порядке, предусмотренном Законом о выборах народных депутатов.

Не позднее, чем за 5 дней до дня голосования компетентный орган, составляющий избирательные списки, должен доставить избирателю извещение о дне и времени проведения выборов с указанием номера и адреса избирательного участка, на котором избиратель зарегистрирован, а также номера, под которым избиратель числится в избирательном списке.

Каждый избиратель голосует лично и только один раз. Голосование является тайным и проводится с помощью заверенных бюллетеней. Каждый бюллетень содержит:

- порядковый номер, который ставится сверху над перечнем списков кандидатов в народные депутаты;
- наименования списков в очередности, утвержденной в общем списке, с указанием имени первого кандидата в списке;
- напоминание, что голосовать можно только за один список кандидатов в народные депутаты, путем обведения порядкового номера списка кандидатов в народные депутаты, указывающегося перед наименованием этого списка.

Бюллетени подготавливает и заверяет Республиканская избирательная комиссия. Количество бюллетеней должно соответствовать количеству избирателей в избирательном списке, что является предметом контроля со стороны Республиканской избирательной комиссии. Также Республиканская избирательная комиссия устанавливает количество запасных бюллетеней. Все бюллетени печатаются в одном месте на бумаге с защитным водяным знаком. Предъявитель списка кандидатов в народные депутаты представляет Республиканской избирательной комиссии свое доверенное лицо, которое имеет право присутствовать при печатании, подсчете, упаковывании бюллетеней и их доставки органам, уполномоченным на проведение выборов. Внешний вид бюллетеней, их печатание, доставка и передача регулируются правилами, установленными Республиканской избирательной комиссией. В муниципальных образованиях, в которых в служебном употреблении используется язык национального меньшинства, бюллетени печатаются на языке национального меньшинства (ч. 6 ст. 59 Закона о выборах народных депутатов).

Республиканская избирательная комиссия обязана своевременно снабжать избирательные комитеты материалом для голосования — нужным количеством бюллетеней, общим списком кандидатов, выпиской из избирательного списка и образцом рабочего протокола избирательного комитета. Избирательный материал передается избирательным комитетам не позднее, чем за 48 часов до дня голосования. Муниципальная администрация обеспечивает подготовку избирательных участков, подготавливает для каждого избирательного комитета необходимое количество урн для голосования с необходимым оборудованием для их опечатывания и письменными принадлежностями.

Министр по делам управления своим решением детально устанавливает внешний вид и объем урны для голосования. При этом, согласно статье 61 Закона о выборах народных депутатов, избирательная урна должна быть изготовлена из прозрачного материала (плексигласа, пластика или аналогичного материала).

В день выборов, перед началом голосования, избирательный комитет проверяет полноту и правильность избирательного материала, обеспечение на избирательном участке условий для тайного голосования, и результаты проверки вносятся в рабочий протокол.

На избирательном участке во время проведения голосования на всеобщее обозрение выставляется общий список кандидатов в народные депутаты, включающий наименования всех списков кандидатов в депутаты от политических объединений, участвующих в выборах. Детально содержание и оформление общего списка кандидатов в народные депутаты содержится в Правилах Республиканской избирательной комиссии.

Уполномоченные представители предъявителя списка кандидатов в народные депутаты и кандидаты в депутаты имеют право доступа к избирательному материалу, а особенно к избирательным спискам, протоколу избирательного комитета, протоколу Республиканской избирательной комиссии и бюллетеням для голосования. Право доступа реализуется вышеописанными лицами в специальных служебных помещениях Республиканской избирательной комиссии, а также в иных специально обозначенных местах нахождения избирательного материала. Участвующие в выборах лица и их представители имеют право доступа к избирательному материалу в течение пяти дней со дня проведения выборов (ст. 64 Закона о выборах народных депутатов).

Избирательный материал хранится минимум четыре года в порядке, предусмотренном Республиканской избирательной комиссией.

Избирательный участок открывается и голосование начинается в 7.00 по белградскому времени. Избирательный комитет в присутствии первого избирателя, явившегося на избирательный участок, проверяет урну для голосования, вписывает этот факт в контрольный лист, который подписывают члены избирательного комитета и первый явившийся избиратель. Затем урна запечатывается, а контрольный лист, в присутствии первого избирателя, опускается в урну. Все эти действия фиксируются в рабочем протоколе.

По приходу на избирательный участок избиратель в первую очередь сообщает избирательному комитету свое имя и предъявляет оповещение о голосовании, а паспортом или иным документом, удостоверяющим личность избирателя (водительскими правами, служебным удостоверением и т.д., содержащими регистрационный номер и фотографию), подтверждает свою личность. Без удостоверения личности избиратель голосовать не вправе. Председатель или член избирательного комитета после удостоверения личности избирателя выделяет порядковый номер, под которым

избиратель занесен в выписке из избирательного списка, и объясняет ему порядок голосования. Избиратель ставит свою подпись в избирательном списке и берет бюллетень. Затем с помощью специальной лампы проверяется указательный палец его правой руки, а затем специальным спреем помечается этот палец избирателя как знак того, что избиратель уже проголосовал.

Избиратель вправе проголосовать только за один из указанных в бюллетене списков кандидатов в народные депутаты, обводя ручкой порядковый номер того списка кандидатов в народные депутаты, за который он отдает свой голос. Он самостоятельно свертывает заполненный бюллетень в обеспечение тайны голосования и кладет его в урну для голосования, и затем покидает избирательный участок. Избиратель, неспособный проголосовать самостоятельно, — слепой, инвалид или неграмотный человек — вправе прийти на избирательный участок в сопровождении иного лица, которое окажет ему помощь в заполнении бюллетеня. Информация о голосовании такого лица вносится в протокол отдельным пунктом.

Членам избирательного комитета запрещается каким-либо образом влиять на волеизъявление избирателя. Согласно части 2 статьи 69 Закона о выборах народных депутатов, члены избирательного комитета обязаны по просьбе избирателя повторить ему порядок проведения голосования. Кроме того, члены избирательного комитета обязаны следить за тем, чтобы никто не мешал избирателю заполнять бюллетень, и при этом соблюдалась тайна голосования. Избирательному комитету запрещается вносить изменения в избирательные списки в день голосования, в противном случае Республиканская избирательная комиссия распускает избирательный комитет, формирует новый и назначает повторное голосование на данном избирательном участке.

Голосование вне избирательных участков. Избиратели, которые не могут прийти на избирательный участок для голосования (немошные или при наличии иных уважительных причин), вправе оповестить избирательный комитет не позднее 11.00 в день голосования о своем желании принять участие в голосовании.

Трое членов расширенной коллегии избирательного комитета, представляющих предьявителей трех различных списков кандидатов в народные депутаты, назначенных избирательным комитетом, посещают таких избирателей, устанавливают их личность

и вручают им официальный конверт, официальный бюллетень для голосования, общий список кандидатов в народные депутаты, свидетельство об избирательном праве и специальный конверт для заполненного бюллетеня для голосования. Члены избирательного комитета информируют избирателей о порядке голосования, а затем покидают помещение, в котором избиратель голосует.

Проголосовав, избиратель подписывает свидетельство об избирательном праве, складывает бюллетень для голосования и помещает его в специальный конверт, на который члены избирательного комитета в его присутствии накладывают сургучовую печать, после этого свидетельство об избирательном праве и конверт, содержащий заполненный избирателем бюллетень для голосования помещаются членами избирательного комитета в официальный конверт.

По возвращении на избирательный участок члены избирательного комитета вскрывают официальный конверт в присутствии остальных членов избирательного комитета, основываясь на подписанном избирателем свидетельстве об избирательном праве обводят ручкой порядковый номер избирателя в выписке из списка избирателей, и только после этого вскрывают запечатанный сургучовой печатью конверт с заполненным избирателем бюллетенем для голосования и после изъятия последнего из конверта в сложенном виде отправляют в урну для голосования таким образом, чтобы была сохранена тайна волеизъявления избирателя. В случае, если в официальном конверте не оказалось подписанного избирателем свидетельства об избирательном праве, то считается, что избиратель не голосовал (ст.72а Закона о выборах народных депутатов).

Установление итогов голосования и определение результатов выборов

Установление результатов и распределение мандатов важнейший этап избирательного процесса на выборах в депутаты Народной скупщины. Именно в ходе этого этапа практически определяются результаты выборов, т.е. устанавливается количество голосов, отданных избирателями за каждый список кандидатов в народные депутаты; выясняется, преодолел ли список кандидатов законодательно установленный заградительный порог, в конце концов, окончательно утверждается, кто из списка кандидатов,

принимающего участие в распределении депутатских мандатов, будет представлять соответствующее политическое объединение в парламенте Республики Сербия.

Подсчет результатов выборов начинается уже на избирательном участке сразу же после его закрытия. Вначале избирательный комитет подсчитывает количество неиспользованных бюллетеней, которые упаковывает в специальный пакет и запечатывает. Затем на основании данных выписки из избирательного списка подсчитывается общее число проголосовавших на избирательном участке. После этого избирательный комитет вскрывает урны для голосования и проверяет наличие контрольного листа. Если он отсутствует, процесс установления результатов выборов прекращается, избирательный комитет распускается и назначается новый, а голосование повторяется. После подтверждения подлинности контрольного листа избирательный комитет приступает к обработке бюллетеней для голосования – сортирует бюллетени на действительные и недействительные. После этого избирательный комитет подсчитывает количество недействительных бюллетеней и вносит их число в протокол, а затем подсчитывает количество действительных бюллетеней и, соответственно, устанавливает число голосов, поданных за каждый список кандидатов в народные депутаты, – все эти данные также вносятся в протокол. Недействительным считается бюллетень, на котором избиратель пометил более чем один список кандидатов в народные депутаты, или который помечен настолько неразборчиво, что невозможно определить, за кого отдан голос. В случае, если в бюллетене обведены и фамилия первого кандидата в списке кандидатов, и наименование списка, или его часть, или если одновременно обведены и порядковый номер, и название партийного списка, и фамилия первого кандидата, то такой бюллетень считается действительным. Если избирательный комитет установит, что количество бюллетеней в урне для голосования превышает число проголосовавших избирателей, то в этом случае избирательный комитет распускается и формируется новый, а голосование на данном избирательном участке повторяется (ст.74 Закона о выборах народных депутатов).

Помимо количества использованных бюллетеней, неиспользованных бюллетеней, недействительных бюллетеней, действительных бюллетеней, количества голосов, поданных за каждый список кандидатов, количества избирателей, указанных в выписке из спис-

ка избирателей и количества избирателей, принявших участие в голосовании, в рабочий протокол избирательного комитета вносятся примечания и мнения членов избирательного комитета, предьявителей списков кандидатов в народные депутаты, иные факты, имеющие непосредственное отношение к процедуре голосования. Протокол избирательного комитета подписывают все его члены.

Протокол избирательного комитета составляется на официальном бланке и печатается в шести экземплярах. Причем, в муниципальных образованиях, в которых официально используются языки национальных меньшинств, протокол избирательного комитета печатается на языке национального меньшинства (ч. 2 ст. 76 Закона о выборах народных депутатов).

Первый экземпляр направляется в Республиканскую избирательную комиссию, вместе с сопроводительным избирательным материалом, второй экземпляр выставляется для всеобщего ознакомления на избирательном участке.

Остальные четыре экземпляра протокола вручаются уполномоченным представителям предьявителей тех списков кандидатов в народные депутаты, которые получили наибольшее количество голосов на данном избирательном участке, немедленно или, если же на избирательном участке не присутствуют представители предьявителей списков кандидатов в народные депутаты, то в течение 12 часов. Остальные предьявители списков могут получить копии протокола в Республиканской избирательной комиссии в течение 12 часов с момента его доставки с избирательного участка (ст.76 Закона о выборах народных депутатов).

После утверждения результатов голосования, но не позднее чем через 18 часов после закрытия избирательного участка, избирательный комитет направляет в Республиканскую избирательную комиссию протокол своей деятельности, выписку из избирательного списка, отдельно использованные и неиспользованные бюллетени, отдельно действительные и недействительные бюллетени, иной избирательный материал. По общему правилу, этот избирательный материал хранится в течение четырех лет, до следующего избирательного цикла в порядке, предусмотренном Республиканской избирательной комиссией.

После получения Республиканской избирательной комиссией необходимых материалов начинается следующая стадия подсчета голосов избирателей, которую проводит Республиканская избира-

тельная комиссия. Она с обязательным занесением в протокол в течение 96 часов после закрытия избирательных участков подсчитывает общее количество избирателей, принявших участие в голосовании на избирательных участках, общее количество использованных бюллетеней для голосования, общее количество не использованных бюллетеней для голосования, общее количество действительных и недействительных бюллетеней для голосования; количество голосов, поданных за каждый список кандидатов в народные депутаты.

Республиканская избирательная комиссия утверждает окончательные результаты выборов, составив об этом специальный протокол, порядок изложения данных, в котором определяется Республиканской избирательной комиссией самостоятельно (ч. 2 и 3 ст. 78 Закона о выборах народных депутатов).

Предъявители списков кандидатов в народные депутаты вправе представить своего представителя для присутствия при статистической обработке данных непосредственно в Республиканской избирательной комиссии.

В распределении мандатов участвуют только списки кандидатов в народные депутаты, набравшие не менее 5% голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Исключения составляют лишь списки кандидатов в народные депутаты, которые Республиканская избирательная комиссия зарегистрировала по заявлению предъявителя соответствующего списка кандидатов в народные депутаты в качестве политических партий и партийных коалиций, представляющих национальные меньшинства. Согласно части 3 статьи 81 Закона о выборах народных депутатов, политическими партиями национальных меньшинств считаются партии, основной целью создания которых является представительство и защита интересов национального меньшинства, расширение прав национальных меньшинств в соответствии с международно-правовыми стандартами.

Каждый список кандидатов в народные депутаты получает количество мандатов, пропорциональное числу полученных голосов избирателей. Распределение мандатов осуществляется по методу наибольшего частного и, как его еще называют, методу д'Ондта, т.е. общее количество голосов, полученных соответствующим списком кандидатов в народные депутаты, делится на числа от 1 до 250 включительно. Полученные частные размещаются в порядке

их уменьшения, а каждый список кандидатов получает столько мандатов, сколько на него приходится наибольших частных. В случае если две или более избирательных списка, получают одинаковые частные, на основе которых распределяется один мандат, но больше не остается нераспределенных мандатов, он передается списку, который в совокупности получил большее количество голосов. К несомненным достоинствам этого метода относится то, что, с одной стороны, он прост, понятен и дает точный результат, с другой стороны, все мандаты распределяются с первого раза. Однако, по справедливому замечанию профессора Ратко Марковича, недостатком этого метода является то, что часть голосов избирателей, иногда довольно значительная, не учитывается при распределении депутатских мандатов с помощью этого метода⁶⁶.

Даже если ни один из списков кандидатов в народные депутаты не перешагнул пятипроцентный порог, распределение мандатов также проводится по принципу наибольшего частного (ст. 82 Закона о выборах народных депутатов).

Если соответствующий список кандидатов в народные депутаты получит больше мандатов, чем количество кандидатов в списке, в этом случае мандат передается следующему списку кандидатов, обладающему наибольшим частным.

Предъявитель списка кандидатов в народные депутаты в течение 10 дней после объявления общих результатов голосования предоставляет Республиканской избирательной комиссии сведения о том, кто из списка кандидатов получит мандат народного депутата. Партии полностью свободны в распределении полученных ими мандатов между кандидатами из списка. Если предъявитель списка кандидатов в народные депутаты не предоставляет нужные сведения, то Республиканская избирательная комиссия направляет ему письменное уведомление о необходимости в течение пяти дней их предоставить. Если же и в этот срок предъявитель списка кандидатов в народные депутаты не выполняет вышеуказанные требования, то Республиканская избирательная комиссия принимает решение о распределении депутатских мандатов между кандидатами из соответствующего списка в порядке их размещения в списке. Данное решение Республиканской избирательной комиссии обжалованию не подлежит.

⁶⁶ Ратко Марковић. Уставно право и политичке институције. Београд. 2008. С.236.

С момента завершения голосования на избирательных участках до официального обнародования результатов выборов Республиканская избирательная комиссия через средства массовой информации информирует население о предварительных данных результатов выборов.

Итоговые результаты выборов Республиканская избирательная комиссия публикует в течение 96 часов после завершения голосования в Официальном вестнике Республики Сербия, к которым относятся:

- количество зарегистрированных избирателей;
- общее количество избирателей принявших участие в голосовании;
- количество принятых бюллетеней для голосования;
- количество использованных бюллетеней для голосования;
- количество не использованных бюллетеней для голосования;
- количество действительных бюллетеней для голосования;
- количество недействительных бюллетеней для голосования;
- количество голосов, поданных за каждый список кандидатов в народные депутаты;
- количество депутатских мандатов, полученных каждым списком кандидатов в народные депутаты.

Республиканская избирательная комиссия выдает избранным депутатам свидетельства об избрании народными депутатами (ст.87 Закона о выборах народных депутатов).

§ 7. Повторные выборы. Замещение вакантных депутатских мандатов

Итак, повторные выборы проводятся, если Республиканская избирательная комиссия отменит выборы из-за нарушений в их проведении в случаях, предусмотренных Законом о выборах народных депутатов.

Если Республиканская избирательная комиссия отменит выборы на отдельном избирательном участке, то они, по решению последней, проводятся повторно только на этом избирательном участке, а их результаты утверждаются по завершении повторного голосования.

Повторные выборы назначаются Республиканской избирательной комиссией и должны быть проведены не позднее чем через 15 дней после отмены выборов в Республике Сербия, соответ-

ственно, 7 дней после отмены выборов на избирательном участке. Они проводятся по спискам кандидатов в народные депутаты, зарегистрированным для участия в выборах, которые были отменены Республиканской избирательной комиссией, кроме случаев, когда причиной отмены стали нарушения в регистрации списков кандидатов (ст.91 Закона о выборах народных депутатов).

Закон о выборах народных депутатов предусматривает следующие основания утраты народным депутатом мандата до истечения срока, на который депутат был избран:

- сложения депутатских полномочий по собственному желанию;
- если вступившим в силу судебным решением народный депутат привлечен к уголовной ответственности в виде лишения свободы сроком более 6 месяцев;
- если народный депутат вступившим в силу судебным решением признан недееспособным;
- в случае занятия должности или осуществления функций, несовместимых согласно Закону о выборах народных депутатов с осуществлением депутатских полномочий;
- в случае утраты гражданства;
- если народный депутат покидает Сербию как основное место жительства;
- в случае смерти народного депутата.

Днем утраты мандата народного депутата считается день наступления вышеуказанных обстоятельств. День утраты депутатского мандата утверждается Народной скупщиной на первом очередном заседании после получения уведомления о причинах утраты мандата народного депутата.

Пожалуй, некоторое внимание следует уделить пункту 1 части 1 статьи 88 Закона о выборах в народные депутаты, который устанавливал еще одно основание утраты народным депутатом мандата — если он выходил из политической партии или коалиции, по списку которой был избран. Отмена вышеуказанного положения Закона о выборах в народные депутаты стала очередной и не последней вехой на пути к формированию представительной демократии в Сербии. Значительные новеллы в регулировании вопросов представительства в целом, и статуса народного депутата в частности появились в результате принятия Конституции 2006 года.

Так, по мнению профессора Йовановича, Конституция 2006 года Республики Сербия гарантирует свободный мандат народных депутатов⁶⁷. И действительно, положения Конституции Республики Сербия, в соответствии с которыми, в частности, источником суверенитета являются граждане, реализующие его посредством референдума, народной инициативы и через своих свободно избранных депутатов; никакой государственный орган, политическая организация, группа или лицо не вправе присваивать суверенитет, принадлежащий гражданам, а также не вправе устанавливать власть вопреки свободному волеизъявлению граждан (ст.2), политические партии не вправе непосредственно осуществлять властные полномочия или подчинять власть (ч.4 ст.5); Народная скупщина является высшим представительным органом и носителем учредительной и законодательной власти в Республики Сербия (ст.98); а народный депутат не может быть привлечен к уголовной или иной ответственности за выраженное мнение или голосование при осуществлении депутатских полномочий (ч.2 ст.103); кроме того, Конституция Сербии не предусматривает возможность отзыва депутата – все это свидетельствует в пользу вышеизложенной правовой позиции, согласно которой депутаты Народной скупщины обладают свободным мандатом. Тем не менее, в научной среде Сербии существует и иное мнение по этому вопросу⁶⁸. Сторонники иной позиции в основном строят свои доводы на анализе части 2 статьи 102 Конституции Сербии, согласно которой народный депутат свободен в рамках Закона без права отзыва предоставить свой мандат в распоряжение политической партии, по списку которой он был избран депутатом. Этой циничной, по мнению профессора Ратко Марковича, формулировкой фактически изменен характер мандата народного представителя в представительной демократии. «Вместо того, чтобы представлять избирателей (народ), народный депутат становится представителем партии, по списку которой он избран. Таким образом, политическая партия определяет не только тех, кто будет заседать в Народной скупщине, но и то, как будет голосовать и что он бу-

⁶⁷ Милан Јовановић. Изборни систем Србије. Устав Републике Србије из 2006. Неки елементи новог политичког система. Тематски сборник радова. Београд. 2007. С. 188.

⁶⁸ Ратко Марковић. Уставно право и политичке институције. Београд. 2008. С. 246–247.

дет говорить. В результате депутатский мандат стал императивным в политическом смысле, поскольку имеется возможность партийного отзыва (так называемый императивный партийный мандат)»⁶⁹. Следует заметить, что и Венецианская комиссия среди прочих критиковала это положение (Конституции Сербии 2006 года), в основе которого, по мнению ее специалистов, «намерение связать депутата с партией по всем вопросам и навсегда», что «серьезно нарушает свободу депутата на выражение собственных взглядов». Этим положением «власть концентрируется в руках партийного руководства»⁷⁰. А этим, в свою очередь, нарушаются три принципа, лежащих в основе представительной демократии: о народном представительстве, при этом мандат депутата является выражением отношений между ним и избирателями; о голосовании депутатов в представительном органе согласно своим убеждениям; о *безотзывности* депутатского мандата⁷¹.

Пожалуй, для того, чтобы сформировать собственную позицию по данной проблеме следует обратиться к истории вопроса. Так, практика перехода из одних парламентских фракций в другие, выход из политической партии и присоединение к вновь образованым, в том числе и тем, которые не участвовали в выборах и даже не были еще созданы ко времени их проведения, имела в парламенте всех созывов и носила систематический характер на протяжении всех предшествующих принятию Конституции 2006 года легислатур. Она приобрела эпидемический характер во время деятельности пятой легислатуры — депутатская фракция Демократического союза молодежи (Демократски Омладински Савез) фактически таким образом отобрала 45 мандатов у Демократической партии Сербии. Действовавшая тогда (и, как указывалось выше, ныне отмененная) часть 1 статьи 88 Закона о выборах в народные депутаты указывала на то, что депутат мог утратить мандат в случае, если выйдет из политической партии или коалиции, по списку которой был избран. Политический кризис, возникший после распада Демократического союза молодежи, был разрешен только вмешательством Конституционного суда Сербии, который своим

⁶⁹ Ратко Марковић. Уставно право и политичкеинституције. Београд. 2008. С. 246.

⁷⁰ См.: Закључак Венецијанске комисије на Устав Србије из 2006 године.

⁷¹ Ратко Марковић. Уставно право и политичкеинституције. Београд. 2008. С. 246.

решением упомянутое положение Закона провозгласил протворечащим Конституции, и дал толкование Конституции 1999 года, в котором указал на дискретное существование свободного депутатского мандата. Понятно, что такое решение Конституционного суда обеспечило торжество одного из фундаментальных начал представительной демократии, но явно не способствовало ни работоспособности Народной скупщины, ни в целом политической стабильности в стране. Видимо, поэтому создатели текста Конституции 2006 года формулировкой, использованной в части 2 статьи 102 Конституции, свели „дискретный“ свободный депутатский мандат практически на нет, превратив его в фактически партийный мандат. При этом, следует заметить, что эта конституционная формула является фактически нормативным закреплением многолетней практики так называемой «бланкооставки», заключающейся в том, что кандидаты в народные депутаты еще до своего назначения по договоренности с руководством партии подписывали специальный договор, предусматривающий составление кандидатом заявления о добровольном сложении депутатских полномочий, которому «давался ход» в рамках парламентской процедуры в случае несогласия депутата с политикой партии⁷². Все вышеприведенное позволяет говорить о том, что, несомненно, целесообразная, направленная на достижение, по мнению автора, сиюминутных преимуществ формулировка части 2 статьи 102 Конституции Сербии заслуживает критику, как со стороны сербских ученых, так и европейских правозащитных организаций.

Итак, если по одному из оснований, перечисленных в части 1 статьи 88 Закона о выборах народных депутатов, депутат утрачивает мандат до истечения срока, на который был избран, то, согласно статье 92 этого Закона, мандат сохраняется за политической партией, по списку которой был избран утративший мандат народный депутат и мандат передается кандидату из списка этой партии, не получившему мандат на основании распределения по результатам выборов в народные депутаты. Если же полученные списком политической партии мандаты распределены между всеми кандидатами из списка, и в списке не осталось кандидата в народные депутаты, которому можно вручить депутатский мандат, то

⁷² Кстати, эта процедура получила четкую правовую регламентацию на местном уровне в Законе о местных выборах 2007 года. См.: параграф 7 главы 10 работы.

в этом случае мандат передается списку кандидатов в народные депутаты, получившему следующее наибольшее частное при распределении депутатских мандатов и не получившего за него депутатское «кресло». При этом необходимо письменное согласие кандидата в депутаты принять мандат. В этом случае депутатские полномочия истекают в срок, на который был избран утративший полномочия депутат (ст.92 Закона о выборах народных депутатов).

§ 8. Защита избирательных прав

Согласно статье 93 Закона о выборах народных депутатов органы, уполномоченные на проведение выборов, обязаны в ходе проведения выборов знакомить избирателей с их избирательными правами, а также с порядком защиты этих прав. Защита избирательных прав в Республике Сербия носит двухуровневый характер, а правом на защиту обладают избиратели, кандидаты в народные депутаты, а также предъясители списков кандидатов в народные депутаты, соответственно, политические партии и их коалиции, участвующие в выборах. Вышеперечисленные субъекты вправе подать в Республиканскую избирательную комиссию жалобу о нарушении их избирательных прав в ходе проведения выборов или нарушениях порядка организации и проведения выборов. Жалоба подается в течение 24 часов с момента принятия решения, соответственно, совершения действия или бездействия, которые, по мнению заявителя, нарушают избирательные права (ст. 93 Закона о выборах народных депутатов).

Республиканская избирательная комиссия обязана в течение 48 часов после принятия жалобы принять по ней решение и уведомить о нем заявителя. Если Республиканская избирательная комиссия удовлетворяет требования заявителя, то оспоренное в жалобе решение и совершенное действие отменяется. Если Республиканская избирательная комиссия в установленный срок не принимает решение по жалобе, то последняя считается удовлетворенной, а оспоренное в жалобе решение и совершенное действие отменным.

Если заявитель не согласен с принятым по жалобе решением Республиканской избирательной комиссии, то он вправе его оспорить в Верховном суде Сербии. Жалоба на решение Республиканской избирательной комиссии подается в Верховный суд в течение 48 часов после принятия решения Республиканской изби-

рательной комиссией и через последнюю. Республиканская избирательная комиссия обязана в течение 24 часов после принятия жалобы доставить в Верховный суд свое решение, обжалованное заявителем и все необходимые для рассмотрения жалобы документы.

Верховный суд принимает решение по жалобе в порядке, предусмотренном для разрешения административных споров. Он обязан принять решение по жалобе не позднее, чем через 48 часов после ее принятия. Решение Верховного суда окончательно и обязательно к исполнению и обжалованию не подлежит. Если Верховный суд удовлетворяет жалобу, то обжалованная избирательная процедура или, соответственно, выборы не позднее, чем через 10 дней, проводятся повторно (ст. 97 Закона о выборах народных депутатов).

Сравнительный обзор путей совершенствования избирательного права Сербии и иных государств «новой» Европы за последние почти 20 лет позволяет сделать вывод о том, что генезис современной избирательной системы Сербии с начала 90-х по настоящее время заметно не отличается от тех изменений, которые претерпел этот важнейший институт демократии в других постсоциалистических государствах. Для этого процесса характерными оказались как динамизм событий – частые изменения избирательных правил и оспаривание результатов выборов, партийные расколы и досрочные выборы, так и попытки создания оптимальной для Республики избирательной системы – смена типа избирательной системы в 1992 году на выборах в Народную скупщину, совершенствование ее различных элементов: избирательных округов, порядка выдвижения кандидатур, составления списков избирателей, защиты широкого спектра избирательных прав, наконец, контроля за ходом выборов и т.п.

Анализ избирательного законодательства Сербии по состоянию на момент проведения данного исследования позволяет говорить о том, что в стране создана надежная правовая основа для организации и проведения демократического избирательного процесса. Так, Конституция Республики Сербия 2006 года, по мнению автора⁷³, стала тем надежным базисом, на основании

⁷³ Несмотря на ту критику, которой подверглись отдельные ее положения со стороны как научного сообщества Сербии, так и европейских правозащитных организаций.

и во исполнение которого приняты и Закон о выборах президента Республики от 3.12.2007 г. и Закон о местных выборах от 29.12.2007 г., внесены поправки в Закон о выборах народных депутатов от 09.10.2000 г., Закон о радиовещании от 18.07.2002 г. Более того, в современном сербском законодательстве о выборах предприняты действенные шаги, заслуживающие, по мнению автора, внимание и российского законодателя, по созданию реального представительства интересов национальных меньшинств как на государственном, так и на местном уровнях, а также шаги по созданию гендерного паритета как в Народной скупщине, так и в представительных органах местного самоуправления. Есть, несомненно, и ряд пока не разрешенных проблем. В частности, к ним можно отнести положение части 2 статьи 102 Конституции Сербии, согласно которой, народный депутат свободен в рамках Закона без права отзыва предоставить свой мандат в распоряжение политической партии, по списку которой он был избран депутатом, что фактически ставит под вопрос свободный мандат депутата и, соответственно, вызвало закономерную критику как со стороны сербских ученых-конституционалистов, так и Венецианской комиссии. Кроме того, поскольку в Сербии нет единого законодательного акта, регулирующего организацию и проведения выборов различного уровня, это обуславливает принятие различных решений с множеством нюансов по отдельным избирательным делам в зависимости от того, идет ли речь о выборах народных депутатов, президента республики или депутатов представительных органов местного самоуправления. При этом, нет четкого распределения полномочий между избирательными органами и особенно это сказывается, когда одновременно проходят выборы различного уровня. Как результат, это влечет за собой возможность, прежде всего, ошибок. А все ошибки в выборах всегда имеют, как известно, политические последствия — сторона избирательного процесса, не в пользу которой вынесено «ошибочное» решение или действие, обязательно расценит это как избирательную манипуляцию.

Глава VIII

Избирательное право Японии

Современная избирательная система Японии сформировалась в своих основных чертах более шестидесяти лет назад после окончания Второй мировой войны и разгрома японского милитаристского режима.

§ 1. Источники избирательного права Японии

Конституция Японии регламентирует самые общие вопросы, касающиеся избирательного права и процесса, а именно, общие принципы избирательного права и вопросы, связанные с формированием парламента и представительных органов местного самоуправления.

Основным нормативным актом, регламентирующим выборы на любом уровне, является *закон № 100 об избрании публичных должностных лиц 1950 г.* Кроме этого основополагающего закона, нормы, касающиеся избирательного права и процесса, содержатся в *законе № 79 «О парламенте» 1947 г.*, *законе № 76 «О местном самоуправлении» 1947 г.*, *законе № 120 «О государственной службе» 1947 г.*, *законе № 261 «О должностных лицах местных общин» 1950 г.*, *законе № 90 «Об учреждении совета по избирательной системе» 1961 г.*, *законе № 91 «Об учреждении Министерства общих дел» 1999 г.*, а также в ряде указов кабинета министров о введении в силу вышеперечисленных законов. Кроме того, к источникам избирательного права Японии относятся *закон №194 «О контроле над политическими фондами» 1948 года*, *закон №5 «О государственных субсидиях политическим партиям» 1994 г.* и ряд подзаконных актов, регламентирующих финансовую сторону деятельности политических партий и организаций.

Ст. 15 Конституции Японии признает неотъемлемое право народа избирать публичных должностных лиц и отстранять их от должности. Кроме того, Конституция содержит положение о том, что все публичные должностные лица являются слугами всего на-

рода, а не какой-либо его части. На первый взгляд Конституция Японии весьма традиционно провозглашает принцип народовластия, и все же есть очень существенная разница. В отличие от многих других государств, японские избиратели не только избирают должностных лиц государства и местного самоуправления, но и с помощью специально установленного законодательством механизма могут влиять на досрочное прекращение полномочий представительных органов местного самоуправления и должностных лиц муниципалитетов, а также судей, включая судей Верховного суда и даже инициировать отмену местных законов.

Ст. 16 Конституции подробно регламентирует право на подачу петиций. Каждый гражданин имеет право обратиться с мирной петицией о возмещении ущерба, о смещении публичных должностных лиц, о введении, отмене или исправлении законов, указов или предписаний. Конституция также предусматривает, что лицо, подающее петицию, не может быть подвергнуто в результате этого какой-либо дискриминации.

Конституция устанавливает положение, согласно которому парламент Японии формируется выборным путем. Ст. 43 гласит: «Обе палаты состоят из выборных членов, представляющих весь народ». Все вопросы, касающиеся активного и пассивного избирательного права, также, как и вопросы организации и проведения выборов, избирательной системы и способа определения результатов выборов, регламентируются соответствующими законами, на что в Конституции специально предусмотрена отсылка в статьях 44 («Избирательные цензы членов обеих палат, а также требования к избирателям определяются законом») и 47 («Избирательные округа, способ голосования и иные вопросы, относящиеся к выборам депутатов обеих палат, определяются законом»).

Дальнейшая разработка избирательных вопросов на конституционном уровне относится к восьмой главе, посвященной местному самоуправлению. Так, ст. 93 устанавливает положение о том, что «должностные лица публичной власти и другие местные должностные лица, которые определены законом, избираются населением, проживающим на территории соответствующей административно-территориальной единицы, путем прямых выборов».

Обращает на себя внимание то, что Конституция Японии исключительно лапидарно определяет и регламентирует институт выборов, и избирательное право, и процесс. *Принципы избиратель-*

ного права также имеют очень усеченное закрепление и содержатся в разных разделах Конституции. Так, принцип всеобщности и принцип тайного голосования закреплены в 15 статье – «При выборах публичных должностных лиц гарантируется всеобщее избирательное право для совершеннолетних. При проведении любых выборов тайна голосования не должна нарушаться. Избиратель не несет ответственности... за сделанный им выбор». Принцип прямых выборов вынесен из третьей главы, посвященной правам и обязанностям народа, в восьмую главу, регламентирующую создание и деятельность органов местного самоуправления. Ст. 93 п.2 устанавливает принцип прямых выборов для избрания публичных должностных лиц всех категорий в местные органы власти. Данный принцип, независимо от его места закрепления в Конституции, распространяется на все виды выборов.

Принцип равенства и принцип свободных выборов не получили четкого конституционного закрепления. Так, принцип равенства подразумевается в статьях 14 и 44, которые последовательно устанавливают запрет любой формы дискриминации в общем и запрет дискриминации в рамках избирательного права. Косвенным образом свободные выборы в Японии устанавливает норма, закрепляющая, что участие в выборах не является обязательным, а неучастие граждан Японии в выборах не влечет юридической ответственности.

Закон 1950 года о выборах публичных должностных лиц (далее закон о выборах) по сути является избирательным кодексом страны. В нем подробнейшим образом регламентируются вопросы избирательного права, процедура проведения выборов, причем не только общенациональных, но и местных. Этот документ включает более 270 статей. На момент принятия он кодифицировал около 20 предшествующих законов и подзаконных актов о выборах.

Первая глава (ст.ст.1-8) определяет общие положения, вторая (ст.ст.9-11) – устанавливает право избирать и быть избранным, третья (ст.ст.12-18) – регулирует порядок определения избирательных округов, четвертая (ст.ст.19-30) – определяет порядок составления списков избирателей. Впоследствии в дополнение к четвертой главе была принята глава четвертая часть 2 (ст.30, части 2-16), регулирующая порядок учета избирателей, проживающих за границей. Пятая глава (ст.ст.31-34) касается определения дня выборов, шестая (ст.ст.35-60) определяет порядок проведения голосования, седьмая (ст.ст.61-74) устанавливает процедуру подсчета голосов,

восьмая (ст.ст.75-85) – формирование и деятельность избирательных комиссий, девятая (ст.ст.86-94) определяет порядок регистрации кандидатов, десятая (ст.ст.95-108) – определение результатов выборов, одиннадцатая (ст.ст.109-118) – порядок проведения специальных выборов, двенадцатая (ст.ст.119-128) устанавливает специальные положения, применяемые для выборов различных уровней, проводимых одновременно. Тринадцатая глава (ст.ст.129-178) регулирует порядок проведения избирательной кампании, четырнадцатая (ст.ст.179-201) определяет порядок финансирования избирательной кампании, глава четырнадцатая часть вторая (ст.201 части 2-4) устанавливает специальные положения, регулирующие порядок избрания депутатов палаты советников, глава четырнадцатая часть третья (ст.201 части 5-15) регламентирует деятельность политических партий и иных общественных объединений, связанную с избирательным процессом, пятнадцатая глава (ст.ст.202-220) устанавливает порядок подачи и рассмотрения избирательных исков, шестнадцатая (ст.ст.221-255) содержит положение об ответственности за избирательные правонарушения и семнадцатая глава (ст.ст.256-275) содержит дополнительные положения. Поправки в закон о выборах вносятся в виде принятия парламентского акта, а изменения в сам закон включаются в момент следующего переиздания Роппо (Свода законов Японии). Число редакций этого закона велико. С момента принятия в 1950 году поправки в главный избирательный закон Японии вносились более 80 раз. Последний раз поправки принимались в 2008 году.

§ 2. Принципы избирательного права Японии

В избирательном законодательстве Японии воплощены универсальные принципы международных стандартов в сфере реализации избирательных прав граждан. Конституция Японии установила в стране представительную демократию, провозгласила всеобщее, равное избирательное право при тайном голосовании, прямой порядок выборов обеих палат парламента, принцип неотвечтвенности избирателя за сделанный им выбор.

Принцип всеобщности

Всеобщим является избирательное право, при котором все взрослые граждане имеют право участвовать в выборах. Граждане Японии могут избирать и быть избранными независимо от пола,

расы, национальности, происхождения, имущественного и общественного положения, отношения к религии, места жительства, а также других обстоятельств.

Особое значение для обеспечения всеобщности избирательных прав граждан и гарантируемых законом пределов их реализации имеет вопрос об избирательных цензах, представляющих собой установленные законодательством ограничения *активного и пассивного избирательного права*, обусловленные теми или иными обстоятельствами. Вопросы, касающиеся субъективного избирательного права, подробно рассматриваются в законе о выборах. Им посвящена вторая глава закона, состоящая из трех статей. Девятая статья устанавливает круг лиц, обладающих активным избирательным правом, десятая — устанавливает избирательные цензы в отношении лиц, баллотирующихся на ту или иную выборную должность, одиннадцатая статья перечисляет основания, по которым лицо может быть лишено избирательных прав.

Избирательный закон в п.1 ст.9 определяет возраст совершеннолетия в 20 лет и устанавливает активное избирательное право с возраста совершеннолетия. П.2 ст.9 устанавливает ценз оседлости в три месяца для муниципальных выборов любого вида. Также эта статья устанавливает положение о том, что изменение места жительства не влияет на осуществление избирательных прав граждан Японии. Кроме того, возможные изменения границ административных единиц не должны влиять на осуществление избирательных прав граждан или каким-либо образом отражаться на сроке оседлости.

11 статья избирательного закона определяет круг граждан, не имеющих права избирать. К их числу относятся лица, не достигшие возраста совершеннолетия, лица, отбывающие наказание в местах лишения свободы, а также лица, которым назначено иное уголовное наказание (кроме случаев отсрочки исполнения приговора).

Надо отметить, что возрастная граница для *активного избирательного права* в 20 лет — это довольно высокий возрастной ценз по мировым меркам. Такой высокий возрастной ценз в отношении активного избирательного права встречается в мировой практике, например, Тайвань, Республика Корея, Тунис, Монако, но исключительно редко. За понижение возрастного ценза до 18 лет традиционно выступает Коммунистическая партия Японии

и Социал-демократическая партия, но даже суммарное влияние этих партий крайне незначительно на политической арене.

Ценз оседлости формально предусмотрен только для местных выборов, но фактически в своеобразной форме он применяется и на парламентских выборах. Так, 21 ст. закона о выборах предусматривает непрерывное проживание на территории соответствующего избирательного округа в течение трех месяцев, считая со дня занесения регистрационной карточки в муниципальные книги основных записей о жителях, в качестве необходимого условия для регистрации в списках избирателей, а ст. 42 этого же закона гласит: «Лицо, не занесенное в списки избирателей, не может голосовать». В подобной ситуации лицо может реализовать свои избирательные права по предыдущему месту жительства, если к тому времени лицо еще значится в списках избирателей данного избирательного участка. Таким образом, активным избирательным правом для выборов в национальный парламент обладают все граждане Японии, достигшие 20-ти летнего возраста и не ограниченные в избирательных правах (ст. 9 п.1 закона о выборах). Правом избрания должностных лиц и депутатов местных органов закон о выборах наделяет всех граждан, достигших 20-ти лет и должным образом зарегистрированных в определенном муниципалитете в течение более чем трех месяцев (ст. 9 п.2 закона о выборах).

Пассивное избирательное право имеет более сложный правовой режим. Для реализации пассивного избирательного права, в том числе права выдвигать свою кандидатуру на выборах в порядке самовыдвижения, недостаточно лишь волеизъявления лица, желающего быть кандидатом, — лицо должно отвечать определенным требованиям, установленным непосредственно Конституцией, среди которых наличие гражданства, достижение соответствующего возраста, с которым Конституция связывает возможность гражданина самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права и обязанности; кроме того, закон об избрании на публичные должности устанавливает основания, при наличии которых лицо не может баллотироваться на выборную должность (ст.11 закона о выборах).

Для *пассивного избирательного права* предусмотрен более высокий *возрастной ценз*: для депутатов палаты представителей — 25 лет, палаты советников — 30 лет. В отношении выборных органов на местах — депутаты префектуральных и муниципальных

законодательных собраний должны достичь 25-летнего возраста, главы префектур – 30-летнего, а главы муниципалитетов – 25-ти лет.

В отличие от активного избирательного права, в пассивном не предусмотрен *ценз оседлости*. Хотя закон о выборах не устанавливает дополнительных цензов, но возможность реализовать пассивное избирательное право ограничена высоким избирательным залогом (ст. 92 закона о выборах) и принципом несовместимости должностей (ст.89 закона о выборах). Дополнительные нормы, касающиеся префектуральных и муниципальных выборов, установлены в законе о местном самоуправлении в четвертой главе. Положения ст.17 регулируют избрание депутатов представительных органов и глав администрации на местном уровне, ст.18 уточняет избирательные цензы в отношении активного избирательного права на местном уровне и ст.19 уточняет избирательные требования в отношении пассивного избирательного права.

Принцип равенства

В общем виде принцип равенства закрепляется в ст. 14 Конституции Японии, устанавливающей, что «все люди равны перед законом и не могут подвергаться дискриминации в политическом, экономическом и социальном отношениях по мотивам расы, религии, пола, социального положения, а также происхождения»... И конкретизируется в ст. 44 в виде равного избирательного права – «квалификация членов обеих палат, а также квалификация их избирателей определяются законом. Однако при этом не должна проводиться дискриминация по мотивам расы, религии, пола, социального положения, происхождения, образования, имущественного положения или доходов». Хотя, как можно заметить, непосредственно о равенстве в Конституции Японии речь не идет. Принцип равного избирательного права закреплен в законе о выборах в статье 36, устанавливающей, что каждый избиратель имеет равное число голосов.

Сам принцип равного избирательного право означает, что граждане участвуют в выборах на равных основаниях, и обеспечивается тем, что все избиратели обладают одинаковыми с юридической точки зрения возможностями для выдвижения кандидатов, имеют равные условия для голосования, на одних и тех же правовых основаниях участвуют в предвыборной агитации. Равенство

на выборах достигается прежде всего тем, что избиратель может быть включен в списки только по одному избирательному участку и участвовать в голосовании только один раз. Каждому гражданину Японии выдается одинаковое количество бюллетеней, а его волеизъявление имеет такое же значение, как и волеизъявления других граждан. Закон о выборах Японии, который является исключительно подробным, вообще не регламентирует нормы представительства в основном тексте (положение об этом содержится в приложении к закону), а пределы допустимых расхождений норм представительства вообще отсутствуют. Закон о выборах установил положение, согласно которому после каждой переписи населения (в Японии перепись проводится каждые пять лет) демаркационный совет палаты представителей должен корректировать границы избирательных округов. Первоначально это положение было выражено в законе не более чем пожеланием осуществления пересмотра норм представительства после каждой переписи населения. Сопоставление структуры территориального размещения населения с нормами парламентского представительства различных округов выявило серьезные нарушения принципа равного избирательного права. Существующее завышенное представительство избирательных округов с преобладающим сельским населением возникло в момент принятия закона о выборах 1950 года, так как закрепленные им нормы представительства базировались на данных переписи населения 1946 года, когда в сельских районах еще оставалась значительная часть городского населения, переселившаяся туда в период войны. Более поздняя урбанизация привела к тому, что на парламентских выборах начала 70-х годов «вес» голоса избирателя сельских префектур почти в пять раз превышал аналогичный показатель в промышленно развитых округах. В результате, до перехода к системе одномандатных избирательных округов пересмотр норм представительства палаты представителей проводился дважды – в 1964 и 1975 годах, когда в промышленно развитых префектурах было образовано несколько новых избирательных округов или увеличено представительство имевшихся округов за счет увеличения числа мандатов. При этом представительство сельских районов, даже тех, население которых сократилось в абсолютном отношении, никак не изменилось. И, несмотря на частичные меры по выравниванию нормы представительства в 1976 году было выявлено более чем трех-

кратное превышение «веса» голоса сельского избирателя над городским. В 1986 году по решению Верховного суда Японии было пересмотрено число депутатов, избираемых от городских и сельских районов – плотнонаселенные округа стали избирать на 8 депутатов больше, сельские соответственно меньше, в нескольких избирательных округах были пересмотрены границы. Но как показывает практика, это мало изменяет сложившуюся ситуацию. Показательно в этом смысле постановление Верховного суда, принятое 6 октября 2006 года: «Верховный суд признает выборы депутатов палаты советников 2004 конституционными и состоявшимися, несмотря на 5,13 кратное расхождение нормы представительства между самыми густо населенными и самыми мало населенными избирательными округами».

Прямые выборы

Следующий принцип японского избирательного права – это прямые выборы. Японский избиратель голосует непосредственно за кандидата или политическую партию, никаких промежуточных органов избирательная система Японии не знает. Это принцип распространяется на все виды выборов, как парламентские (выборы депутатов палаты советников и депутатов палаты представителей), так и местные (выборы губернаторов префектур, мэров городов, старост поселков и деревень, депутатов префектуральных и муниципальных законодательных собраний в городах, поселках и деревнях).

Тайное голосование

Ст. 15 Конституции Японии гарантирует тайну голосования – «при проведении любых выборов тайна голосования не должна нарушаться. Избиратель не несет ответственности ни в публичном, ни в частном порядке за сделанный им выбор».

Для предотвращения мошенничества с избирательными бюллетенями в Японии действует *принцип собственноручного вписывания избирателем фамилии кандидата или названия политической партии*. Это значит, что избиратель должен лично *иероглифами, хираганой, катаканой или шрифтом Брайля для слепых* написать фамилию и имя одного из балотирующихся в округе кандидата или название политической партии. Список кандидатов и политических партий вывешивается в каждой кабине для голосования.

Применение этого принципа представляется неоднозначным. С одной стороны, это дает возможность для нарушения принципа тайного голосования, так как в малонаселенных сельских районах, а при привлечении специалистов повсеместно, по почерку можно определить, кто как голосовал. С другой стороны, незначительная ошибка в написании фамилии кандидата или просто неясный почерк может явиться достаточным основанием для признания избирательного бюллетеня недействительным. Кроме того, это создает дополнительные трудности в том случае, когда по одному округу баллотируются кандидаты с одинаковой фамилией. Если избиратель пишет в бюллетене только фамилию, и это не дает возможности определить, за какого конкретно кандидата подан голос, то такие голоса не пропадают, а делятся между двумя кандидатами поровну.

Положение о принципе тайного голосования в Конституции Японии расширено нормой о неответственности избирателей за сделанный выбор как в публичном, так и частном порядке.

Принцип представительной демократии

Принцип представительной демократии не входит в число универсальных принципов избирательного права. В случае республиканской формы правления этот принцип уже заложен в суть государственной власти, так как важнейшие признаки республики – выборность и сменяемость государственных органов. Монархическая форма правления (а автор исходит именно из этого предположения, хотя Конституция Японии не содержит ответа на этот вопрос ни прямого, ни косвенного) не имеет таких обязательных признаков, поэтому включение в конституционный текст положения о принципе представительной демократии можно считать оправданным. «Все должностные лица органов публичной власти являются слугами всего общества, а не какой-либо одной его части», – гласит норма ст. 15.

§ 3. Органы, отвечающие за организацию и проведение выборов

Центральным звеном в системе органов по проведению выборов является Министерство общих дел.

Министерство общих дел (*Сомусё*) в своем современном виде было сформировано в 2001 году после объединения Министерства

общих дел, Министерства почтовых дел и телекоммуникаций и Агентства по управлению и координации. Министерство общих дел имеет очень разветвленную структуру и, согласно Заключительному докладу от 3 декабря 1997 года, это единственное министерство, относящиеся к органам поддержки премьер-министра. Оно относится к числу ведущих министерств, поскольку выполняет ряд руководящих функций: участвует в реорганизации системы правительства и местных исполнительных органов, исполняет функции административной инспекции, координирует деятельность правительственных статистических служб, осуществляет юрисдикцию над телекоммуникациями, вещанием, почтовыми службами и проч. Хотя формально Министерство общих дел является обычным министерством, универсальность его руководящих функций, его роль в общей межминистерской координации придают ему значительное своеобразие, поднимают его статус, ставят его над другими министерствами.

Разветвленная многоступенчатая структура министерства объясняется большой функциональной нагрузкой и включает в себя следующие основные внутренние подразделения: секретариат министерства, бюро по делам персонала и пенсий, бюро административного управления, оценочное бюро, бюро по местным делам, бюро по местным финансам, бюро по местным налогам, стратегическое бюро, бюро информации и коммуникаций, бюро по телекоммуникациям и статистическое бюро. Министерство имеет четыре внешних органа. Это – комитет по честным и торговым сделкам, комитет по урегулированию экологических конфликтов, управление почтовых дел и управление пожарной охраны.

Согласно ст.5 закона о выборах министр общих дел осуществляет руководство и контроль за деятельностью префектуральных избирательных комиссий. Все функции, связанные с координацией и выполнением текущей работы по выборам принадлежат бюро административного управления. В структуру бюро административного управления входят два департамента – департамент по делам персонала местной государственной службы и департамент по выборам. Департамент по выборам действует в составе генерального директора и трех отделов – отдел по выборам, отдел по организации выборов и отдел по контролю за политическими фондами.

В качестве нижестоящих органов на основе закона о выборах создаются избирательные комиссии: центральная, префектуральные и муниципальные. Центральная избирательная комиссия наделяется полномочиями только по проведению выборов депутатов палаты советников и депутатов палаты представителей, избираемых с применением пропорциональной избирательной системы по спискам политических партий. В состав центральной избирательной комиссии входит пять членов, которых назначает премьер-министр по представлению парламента из лиц, не являющихся депутатами парламента, но обладающих пассивным избирательным правом для избрания в палату советников. Одновременно с назначением членов комиссии в том же порядке назначается такое же число их заместителей, которые в случае вакансии занимают должность члена комиссии. Закон предусматривает ряд обстоятельств, при наступлении которых член центральной избирательной комиссии может утратить свою должность. Это происходит в случае, если член комиссии утрачивает пассивное избирательное право, если он не может выполнять свои обязанности по состоянию здоровья, если он не выполняет своих обязанностей или же совершает иные действия, несовместимые с положением члена комиссии. Во всех случаях, за исключением первого, премьер-министр должен предварительно получить согласие парламента. Срок полномочий комиссии составляет три года (закон о выборах ст.ст. 5-2).

Префектуральные избирательные комиссии состоят из четырех человек, они формируются префектуральным представительным органом — законодательным собранием — из числа лиц, не являющихся депутатами собрания, обладающих активным избирательным правом, а также «высококонраваственными личными качествами и необходимыми знаниями в отношении политики и выборов» (ст. 181 закона о местном самоуправлении). Срок полномочий *префектуральных избирательных комиссий* — четыре года (закон о местном самоуправлении ст. 182). В состав префектуральных комиссий также входят заместители членов комиссии. В функции префектуральных избирательных комиссий входит организация и проведение выборов депутатов палаты представителей по одномандатным округам и депутатов палаты советников по многомандатным округам, а также глав префектур и депутатов префектуральных законодательных собраний.

§ 4. Стадии избирательного процесса

Списки избирателей

Обязательным условием для реализации активного избирательного права является внесение в списки избирателей. В Японии действует система обязательного периодического составления списков избирателей. Эта функция возложена на муниципальные избирательные комиссии. В том случае, если лицо, обладающее активным избирательным правом, по каким-либо причинам не включено в список избирателей, то по заявлению лица избирательная комиссия обязана внести его данные в список. В таком случае помимо основного списка заводится дополнительный список.

Основные списки составляются ежегодно, обычно в сентябре, и действуют в течение года. Причем списки действительны на всех уровнях, как на парламентских, так и на местных выборах. Муниципальные избирательные комиссии обязаны к 10 сентября завершить составление списков, которые должны отражать состояние на 1 сентября текущего года. Непосредственно перед проведением любых выборов муниципальные избирательные комиссии, как правило, проводят дополнительную корректировку списков избирателей. Фактически списки избирателей подвергаются постоянному пересмотру в течение всего года, поскольку закон о выборах (ст.ст. 26-28) требует незамедлительного отражения в них всех изменений в избирательном корпусе.

Необходимым условием для внесения лица в списки избирателей является соответствие избирательным цензам и прохождение регистрации, предусмотренной *законом о посемейной регистрации 1947 г.* и *законом о книгах основных записей о жителях 1967г.* В Японии действует система двойной регистрации населения: посемейная регистрация, осуществляемая муниципалитетом того населенного пункта, где на всех членов семьи впервые были заведены регистрационные карточки, так называемое «место основной прописки семьи», и ведущаяся там постоянно вне зависимости от смены места жительства членов семьи, и регистрация в муниципальных книгах основных записей о жителях по месту проживания граждан. Утрата одного из данных реквизитов ведет к исключению из списков избирателей. Ст. 42 закона о выборах устанавливает норму, согласно которой лицо, не внесенное в списки избирателей, не может получить бюллетень для голосования

даже в том случае, если оно обладает активным избирательным правом.

Муниципальные избирательные комиссии уполномочены регистрировать всех граждан Японии, достигших 20-ти лет и проживающих на территории муниципалитета, если его имя внесено в муниципальную книгу основных записей о жителях или с момента переезда на постоянное место жительства в соответствующий муниципалитет и занесение сведений о лице в муниципальную книгу (ст. 21 закона о выборах). Проверка соответствия фактических данных проверяется ежеквартально – в марте, июне, сентябре и декабре), а также перед каждыми выборами (ст.ст. 19 и 22 закона о выборах). В списке избирателей должна быть указана следующая информация: имя, адрес, пол, дата рождения. Если избиратель однажды внесен в избирательные списки соответствующего муниципалитета, то эта регистрация является постоянно действующей, кроме случаев смерти избирателя, утраты гражданства, истечения четырехмесячного срока после переезда в другой муниципалитет.

После регистрации избирателей муниципальная избирательная комиссия обязана вывесить списки с указанием имен, адресов, даты рождения избирателей для публичного ознакомления (ст.23 закона о выборах).

В случае возникновения жалоб, протестов, обнаружения ошибок в выставленных списках избирателей закон о выборах в ст. 24 предусматривает возможность подачи письменного заявления в муниципальную избирательную комиссию, которая обязана в течение 3-х дней со дня его внесения внести исправления или дать лицу разъяснения. Решение муниципальной избирательной комиссии может быть обжаловано в судебном порядке (ст. 25).

Избирательные округа

Избирательные округа в Японии определяются для каждого вида выборов отдельно.

Ст. 4 п. 2 закона о выборах устанавливает, что депутаты палаты представителей избираются в количестве 480 человек по смешанной избирательной системе (до 2000 года число депутатов палаты представителей составляло 500 человек).

300 депутатов избираются по одномандатным округам. Вся территория Японии делится на 300 избирательных округов (ст. 13

закона в выборах). План деления готовит демаркационная комиссия палаты представителей, а утверждает его премьер-министр. При новом издании Роппо (сборник основных законов) обновленный план вносится в приложения к закону о выборах. При составлении демаркационного плана комиссия должна учитывать, чтобы численность населения по избирательным округам не различалась более чем в два раза. Кроме того, границы избирательных округов не должны пересекать границы префектур, а также учитывать географические и транспортные особенности местности. При делении префектур на избирательные округа используют следующее правило: за каждой префектурой закрепляется один избирательный округ (таких округов соответственно 47), а остальные 253 избирательных округа распределяются по префектурам в зависимости от численности населения.

180 депутатов избираются с использованием пропорциональной системы по партийным спискам. Для этих целей вся территория страны делится на 11 регионов (ст. 13 п. 2 закона о выборах). Число избираемых кандидатов от региона зависит от численности населения.

Размеры округов и их количество определено избирательным законом и постоянно для каждого одноименных выборов. Все изменения, касающиеся этих вопросов, должны оформляться поправкой к закону о выборах.

До 1996 года выборы палаты представителей (511 депутатов) проводились по 130 округам, в каждом из которых избиралось от трех до пяти депутатов (за исключением одномандатного округа Амами). Выборы проводились по мажоритарной избирательной системе с использованием единственного непередаваемого голоса. Большинство префектур включало несколько избирательных округов, наибольшее число округов имел токийский столичный округ – 11. 10 малонаселенных префектур не имели внутреннего деления на избирательные округа, то есть одна префектура представляла собой один округ. По числу избираемых депутатов округа делились следующим образом: 47 трехмандатных, 41 четырехмандатных и 41 пятимандатных округов.

Отличием выборов палаты советников парламента является больший размер избирательных округов. 146 депутатов избираются по 47 префектуральным избирательным округам, то есть границы избирательных округов соответствуют границам префектур.

Число советников, избираемых от каждой префектуры, зависит от численности населения и составляет от 2 до 10 советников (ст. 14 закона о выборах). Оставшиеся 96 советников избираются по единому общенациональному округу по партийным спискам.

Выборы в префектуральные законодательные органы проводятся по муниципалитетам, входящим в состав данной префектуры, если численности жителей муниципалитета недостаточно для избрания кандидата, то тогда в один избирательный округ могут быть объединены несколько малонаселенных муниципалитетов. Для избрания депутатов в законодательные собрания муниципалитетов каждый муниципалитет выступает как самостоятельный избирательный округ.

Выдвижение кандидатов

Законодательство Японии предусматривает два основных способа выдвижения кандидатов – политическими партиями и самовыдвижение. Выдвигать списки кандидатов могут только политические партии.

Для регистрации кандидатов на выборы в палату представителей по одномандатным округам политические партии могут выдвигать своего кандидата в каждом округе. Также независимый кандидат или его доверенное лицо могут объявить о регистрации (ст. 86 закона о выборах).

Заявление о выдвижении подается кандидатом самостоятельно или доверенным лицом кандидата, которое должно быть внесено в списки избирателей данного избирательного округа. В обоих случаях заявление в письменном виде с указанием фамилии и имени кандидата, места его приписки в соответствии с законом о семейной регистрации, места жительства, даты рождения, рода занятий и партийной принадлежности должно быть подано председателю мандатной комиссии соответствующего избирательного округа не позднее вторых суток после объявления о дате выборов. Подача заявления по почте не допускается.

Политические партии, а также любые политические организации, которые готовы представить кандидатуры как минимум на 20% мест по региональному блоку для выборов в палату представителей могут регистрировать свои списки кандидатов (ст. 86 п. 2 закона о выборах). Только для политических партий, имеющих пять депутатов в парламенте или получивших более 2% голосов

избирателей на последних национальных выборах и только для кандидатов в депутаты палаты представителей закон о выборах допускает право выдвигать так называемых «двойных кандидатов», то есть одно и то же лицо может одновременно находиться и в списке политической партии, и баллотироваться по одномандатному округу (ст. 86-2 п. 4).

С 1994 года политические партии получили право выдвигать своих кандидатов не только по партийным спискам, но и по одномандатным избирательным округам. То есть фактически один и тот же кандидат в депутаты может одновременно баллотироваться самостоятельно и в составе партийного списка. Даже если такой кандидат не пройдет по одномандатному избирательному округу, он все равно может рассчитывать на депутатский мандат от партийного списка. Это, в первую очередь, служит повышению эффективности избирательных кампаний крупных партий, так как влиятельные политики имеют хорошие шансы пройти на выборах по одномандатному округу, а, будучи включенными в партийный список, привлекут для него дополнительные голоса. Такая регламентация косвенным образом способствует сокращению числа независимых кандидатов. Закон о выборах в ст. 86-2 п. 5 также устанавливает норму, согласно которой максимальное число кандидатов в партийном списке не должно превышать число замещаемых мандатов («двойные кандидаты» не учитываются).

На выборах в палату советников по одномандатным округам также допускается выдвижение политическими партиями и самовыдвижение. Применяемая при определении результатов на выборах в палату советников система единственного непередаваемого голоса требует от политических партий умения точно прогнозировать свой электорат. По закону о выборах партия может выдвигать столько кандидатов, сколько кандидатов от избирательного округа должно быть избрано, но ей может оказаться невыгодным полностью использовать свое право. Если кандидатов окажется слишком много, голоса избирателей могут рассеяться между ними, и кандидаты не будут избраны. Если же кандидатов будет слишком мало, поддержка избирателей окажется использованной не полностью, у партии останутся «лишние» голоса, а, следовательно, она получит меньше мандатов, чем могла бы. Смысл этой системы заключается в том, чтобы обеспечить пред-

ставительство не только большинства, но и меньшинства избирателей.

В случае возникновения подозрений об отсутствии у кандидата пассивного избирательного права или о том, что его кандидатура уже выдвинута в другом избирательном округе, дополнительно к заявлению о выдвижении кандидатом прилагается письменная присяга о необоснованности подозрений и удостоверение, подписанное председателем соответствующей партии (для партийных кандидатов).

Политические партии, имеющие пять депутатов в парламенте или получившие более 2% голосов избирателей на последних национальных выборах, а также прочие политические организации, имеющие минимум десять кандидатов, могут регистрировать свои списки для избрания в палату советников (ст. 86-3 закона о выборах). Выдвижение «двойных кандидатов» на выборах в палату советников запрещено.

Кроме перечисленных возможностей, любой гражданин Японии, обладающий необходимыми квалификациями, может зарегистрироваться для участия в выборах любого уровня в порядке самовыдвижения лично или через свое доверенное лицо (ст. 86-4 закона о выборах).

Необходимым элементом регистрации в качестве кандидата является внесение избирательного залога. Избирательный залог для получения возможности принять участие в выборах обязаны уплачивать все кандидаты, претендующие на все выборные должности, как на национальном, так и на местном уровне, кроме кандидатов в депутаты муниципальных законодательных собраний (ст. 92 закона о выборах). Залог становится невозвращаемым и поступает в Национальную казну или местный бюджет (в зависимости от уровня выборов) в том случае, если кандидат не наберет определенного минимума голосов избирателей (ст. 93).

Избирательная кампания

Одной из особенностей избирательного права Японии является очень подробная регламентация избирательной кампании.

Современный избирательный закон почти на половину состоит из статей, касающихся регулирования именно избирательной кампании и в некоторых вопросах доходит до самых мельчайших деталей, что обычно понимают, как гарантию справедливых и че-

стных выборов. Однако в правовом и политическом отношении все не так идеально. При исключительно подробной регламентации малозначимых аспектов проведения избирательной кампании, таких, как размер избирательных плакатов или пределы допустимого расположения избирательных штабов кандидатов от входа в избирательный участок, закон обходит молчанием вопрос об определении самого понятия «избирательная кампания». В политическом же аспекте много нареканий вызывает то обстоятельство, что лица, уже имеющие депутатский мандат и на национальном, и на местном уровне, обладают преимуществами перед остальными участниками избирательной кампании.

Согласно ст.129 закона о выборах, *избирательная кампания начинается с момента официального объявления о выборах и продолжается до дня, предшествующего выборам*. Этот период различен для разных видов выборов (ст.ст. 31-34). На избирательную кампанию для выборов в палату представителей закон отводит 12 дней, избирательная кампания для выборов в палату советников и для выборов префектов не должна превышать 17 дней.

Закон о выборах Японии занимает достаточно жесткую позицию и по вопросам допустимых методов ведения избирательной кампании. В Японии запрещен целый ряд приемов, достаточно широко применяемых в других государствах, таких, например, как обход домов избирателей, офисов, других подобных мест с целью предвыборной агитации (ст. 138), проведения кампании по сбору подписей, имеющим отношение к выборам (ст. 138-2), публикации в период избирательных кампаний данных о популярности кандидатов (ст. 138-3). Все виды публичных демонстраций, привлекающие внимание избирателей шумом, музыкой, марширующими группами, строго запрещены (ст. 140). В законе о выборах закреплен запрет на снабжение напитками и едой (ст. 139) членов избирательной комиссии и ее технического персонала.

Голосование

Голосование в Японии осуществляется по избирательным участкам, общее число которых составляет более 50 тыс. В среднем на каждый избирательный участок приходится 1,5 тыс. избирателей. В каждом избирательном участке муниципальная избирательная комиссия назначает управляющего по голосованию и 2-5 наблюдателей (ст.ст. 37, 38 закона о выборах). Эти лица должны обладать

активным избирательным правом на данных выборах. В отношении наблюдателей применяется то же правило, что и для членов избирательных комиссий — не более 3-х наблюдателей, принадлежащих к одной партии. Кандидаты, баллотирующиеся на данных выборах, не могут назначаться наблюдателями.

Пункты для голосования оборудуются в помещениях городских, поселковых и деревенских муниципалитетов, школах и других общественных зданиях. Об их местонахождении муниципальная избирательная комиссия обязана сообщить не менее, чем за пять дней до выборов.

Голосование проходит одновременно по всей стране с 7 часов утра до 8 часов вечера. В особых случаях муниципальная избирательная комиссия с предварительного согласия префектуральной избирательной комиссии может перенести время открытия избирательного участка на два часа раньше. Время закрытия тоже может быть изменено в том же порядке на 4 часа позже (ст. 40 закона о выборах). Если в силу объективных причин отсутствует возможность обеспечить доставку избирательных урн в счетную комиссию в день голосования, допускается проведение голосования ранее утвержденной даты выборов.

Голосование осуществляется избирателем в день выборов, на том избирательном участке, к которому избиратель приписан. Избирательное право не рассматривается как обязанность и избиратель сам решает принимать ему участие в голосовании или нет.

Подсчет голосов

Подсчет голосов осуществляется сразу после голосования. Определив действительность бюллетеней и подсчитав общее число голосов, поданных за каждого кандидата или политическую партию, управляющий по подсчету голосов составляет протокол, который направляется в соответствующую избирательную комиссию (ст. 66 закона о выборах). Избирательные бюллетени, разделенные на действительные и недействительные, передаются на хранение в муниципальные избирательные комиссии на весь период полномочий депутатов, избранных на данных выборах. Окончательное определение результатов выборов относится к компетенции мандатной комиссии. Эти комиссии также создаются по избирательным округам, порядок формирования и состав аналогичен муниципальным избирательным комиссиям.

Определение результатов выборов

Система определения результатов выборов зависит от избирательной системы, применяемой на конкретных выборах. При использовании мажоритарной системы в одномандатных избирательных округах (выборы части депутатов палаты представителей, глав местной администрации и т.д.) победителем становится кандидат, получивший наибольшее число голосов. Если применяется мажоритарная система в многомандатных округах, то победа кандидата также зависит от числа собранных голосов, но в любом случае это число не должно быть ниже установленного законом минимума. В случае получения кандидатами равного числа голосов победитель на выборах определяется жребием председателя мандатной комиссии (ст.95 закона о выборах).

В тех случаях, когда применяется пропорциональная избирательная система, то мандаты распределяются между политическими партиями пропорционально числу голосов, поданных за политическую партию (в палату представителей – по регионам, в палату советников – по национальному округу). Результат определяется по формуле Д'Ондта. Сначала число голосов, полученных каждым партийным списком в избирательном округе, делят последовательно на 1, 2, 3 и т.д. до цифры, соответствующей числу списков. Полученные частные располагают в порядке убывания, а частное, порядковый номер которого соответствует числу замещаемых мандатов, является общим делителем. Каждый список получает столько мест, сколько раз общий делитель укладывается в полученном этим списком числе голосов. Места, полученные политической партией, распределяются между кандидатами по списку. Однако, в случае выборов в палату советников по пропорциональной системе, победивший кандидат определяется в зависимости от числа голосов внутри списка, а порядковый номер кандидата не имеет значения (ст. 95-3). Это связано с тем, что на выборах в палату советников действует пропорциональная избирательная система с открытым списком, то есть, если есть вакансия, то лидер по списку получает мандат.

Особенностью выборов депутатов палаты представителей является то, что закон допускает выдвижение «двойных кандидатов», и те из них, которые прошли по одномандатному округу исключаются из партийного списка. Чтобы определить избранных «двойных кандидатов», префектуральная мандатная комиссия должна информировать по окончательным итогам выборов по

одномандатным округам центральную избирательную комиссию (ст. 101 закона о выборах).

Избирательный закон допускает вручение депутатского мандата без проведения голосования, но только в том случае, когда число зарегистрированных в избирательном округе кандидатов не превышает числа замещаемых мандатов (ст. 100). В случае смерти избранного кандидата в течение трех месяцев после выборов, потери им в этот период пассивного избирательного права или нарушение принципа несовместимости должностей, мандатная комиссия определяет нового депутата из числа неизбранных кандидатов, без проведения повторных выборов.

После того как мандатная комиссия установит результат выборов, председатель мандатной комиссии сообщает об этом соответствующей префектуральной избирательной комиссии, которая в свою очередь докладывает об итогах выборов министру общих дел, а также вручает письменные удостоверения лицам, избранным депутатами, и обнародует сведения об избранных лицах. Министр общих дел, получив указанное сообщение от префектуральной избирательной комиссии, докладывает об этом премьер-министру, который, информирует о результатах голосования председателя соответствующей палаты парламента. Действительность избрания депутата возникает с момента его извещения о победе на выборах префектуральной избирательной комиссией.

§ 5. Избирательные споры и избирательные правонарушения

Закон об избрании публичных должностных лиц 1950 г. содержит трехзвенную структуру механизма рассмотрения избирательных споров, но были изменены органы, рассматривающие эти вопросы. По действующей сейчас системе первые две инстанции — это муниципальная и префектуральная избирательные комиссии соответственно, роль последней инстанции вместо административного трибунала выполняют суды общей юрисдикции. Довоенное избирательное право допускало рассмотрение вопросов о действительности выборов только Верховным судом, сейчас, согласно ст.204 и ст.208 закона об избрании публичных должностных лиц, эти вопросы могут решать высшие суды Японии.

Избирательные споры — неизбежные спутники любой избирательной кампании, поскольку выборы являются единственным

легитимным способом приобретения публично-властных полномочий представительного характера. Как следствие этого, избирательному процессу сопутствуют многочисленные столкновения различных участников электоральных действий, выливающиеся в разнообразные избирательные споры.

К числу наиболее распространенных, типичных причин возникновения избирательных споров относятся: незавершенность правового регулирования избирательных отношений, наличие в нем коллизий, политические и связанные с ними эгоистические интересы участников избирательного процесса, в том числе стремление использовать электоральные конфликты в качестве средства привлечения повышенного внимания общественности к конкретным субъектам избирательной кампании.

Избирательные иски бывают двух категорий: те, которые относятся к действительности самих выборов, и те, которые относятся к определению победителя на выборах. Особую категорию составляют правонарушения, связанные с финансированием избирательной деятельности, но этот вопрос уже был подробно рассмотрен ранее.

Иски, связанные с определением действительности самих выборов, могут касаться как действительности выборов в целом, так и действительности выборов в определенном округе. Истцом по делу может выступать и кандидат, и избиратель. Такие иски могут подаваться на муниципальном, префектуральном и национальном уровне.

Если возникает неуверенность в действительности выборов, прошедших в муниципалитете (ст. 202 закона о выборах), то иск подается кандидатом на выборную должность или избирателем в муниципальную избирательную комиссию. В качестве апелляционной инстанции может выступать префектуральная избирательная комиссия. Если и ее решение не удовлетворяет истца, то он может обратиться в Верховный суд.

Кандидат или избиратель может также обжаловать действительность выборов в префектуральную избирательную комиссию (ст. 203 закона о выборах), если истец не удовлетворен ее решением, то следующей инстанцией выступает Верховный суд.

Закон о выборах весьма лоялен с точки зрения выбора инстанции для рассмотрения избирательного иска. Независимо от того, при проведении каких выборов — национальных или местных —

возникла спорная ситуация, кандидат на выборную должность, политическая партия, выдвинувшая кандидата на выборах в палату представителей по одномандатным округам или список, кандидат из этого списка, политическая партия, выдвинувшая список в палату советников или кандидат из этого списка, а также избиратель, имеющие целью опротестовать действительность выборов, могут обращаться напрямую в Верховный суд (ст. 204 закона о выборах).

Избирательные иски в связи с определением победителя на выборах касаются только установления правильности избрания лица на выборную должность и основываются на презумпции, что сами выборы законны и действительны. Если кандидат или избиратель имеют возражения против избрания определенного кандидата в результате проведения выборов на муниципальном или префектуральном уровне, то иск подается в Верховный суд (ст. 207 закона о выборах). Однако в том случае, если речь идет о выборах в национальный парламент, то истцом или обвинителем не могут быть неизбранные кандидаты и политические партии, выдвигавшие списки и кандидатов (ст. 208).

Большая доля исков, связанных с правильностью определения победителя на выборах, приходится на местные выборы – муниципальные и префектуральные. Связано это, в первую очередь, с тем обстоятельством, что используемая на этих выборах мажоритарная система с единственным непередаваемым голосом допускает очень маленький разрыв между кандидатами, а иногда его вообще может не существовать, тогда победитель определяется жеребьевкой. Но, допуская возможную неточность при подсчете голосов, кандидаты часто требуют пересчета голосов.

Избирательные правонарушения включают в себя две группы неправомерных деяний – административные и уголовные правонарушения. Первая группа правонарушений затрагивает несоблюдение различных административных предписаний, касающихся проведения избирательной кампании, подготовки, подачи документов и прочее. Вторая группа включает более тяжкие правонарушения, такие, как взяточничество, подлог и проч.

Большая часть уголовных правонарушений так или иначе связана со взяточничеством. В общем виде взятка как уголовное правонарушение с обычным составом регламентируется в двух статьях Уголовного кодекса 1907 года (ст.ст. 197, 198). Взятничество

же в ходе избирательной деятельности, как уже упоминалось, регламентируется законом о выборах публичных должностных лиц и имеет очень дробную градацию. Закон подразделяет взяточничество на следующие категории: а) перед выборами, б) после выборов, в) получение или вымогательство взятки, г) получение денег или других ценностей с целью дачи взятки, д) принуждение другого лица к даче взятки, е) взяточничество со стороны нескольких лиц, ж) сговор нескольких лиц с целью дачи взятки, з) неоднократная дача взятки, и) взятка кандидату или избранному лицу и к) взяточничество, связанное с использованием и деятельностью периодических изданий. Несмотря на оценку взяточничества как тяжкого деяния и достаточно строгого наказания, отношение к даче и получению взяток в Японии как со стороны государства, так и со стороны общества можно определить как толерантное. Некоторые исследователи подчеркивают традиционность подобных подношений в обществе, говоря о том, что в Японии грань между взяткой и этикетом является столь тонкой, что ее трудно провести.

Вторая крупная группа уголовно наказуемых деяний, связанных с избирательным процессом, касается воспрепятствования проведению выборов (ст. 251 закона о выборах). Создание любого рода помех с целью оказания влияния на результат выборов квалифицируется именно как воспрепятствование проведению свободных и открытых выборов. Закон об избрании на публичные должности выделяет следующие категории таких правонарушений: а) воспрепятствование проведению свободных выборов, б) воспрепятствование проведению свободных выборов со стороны должностных лиц в виде невыполнения обязанностей или злоупотребления властью, в) нарушение принципа тайного голосования, г) запугивание или применение силы в отношении должностных лиц, совершенное в месте голосования, д) повреждение или сокрытие бюллетеней, е) повреждение и сокрытие урн для голосования, ж) ношение оружия на избирательном участке.

Следующая категория касается правонарушений в ходе осуществления голосования. Закон о выборах различает а) регистрацию избирателей по поддельным документам, б) голосование при отсутствии у лица активного избирательного права, в) выдачу себя за другое лицо, г) подлог документов, д) неправомерное завышение

или уменьшение числа голосов, е) соучастие в избирательных правонарушениях, ж) обман.

Помимо перечисленных, к уголовным правонарушениям относится публикация в средствах массовой информации фальшивых сведений о выборах и кандидатах, если целью является намеренное введение в заблуждение широкого круга общественности.

Большую группу избирательных правонарушений составляют деяния, связанные с нарушением финансирования выборов, избирательной деятельности, нарушение отчетности, махинации с избирательными и политическими фондами.

Глава IX

Избирательное право Австрии

Правовая система не может существовать в застывших формах вне социума, а всегда находит конкретное выражение и дальнейшее развитие в определенных социальных условиях и при соответствующем балансе политических сил, что позволяет говорить об исторических изменениях правовой системы.

Закон, с одной стороны, и общество и политика, с другой, существуют в одном измерении: закон и общественный порядок оказывают друг на друга взаимное влияние.

Динамичное соотношение права и общества особенно ярко проявляется на примере института избирательного права. Избирательную систему можно рассматривать как институциональные условия, которые влияют на индивидуальное поведение во время выборов, на шансы быть избранными определенных людей или политических партий, на распределение власти и на формирование партийной системы.

Рассматривая развитие избирательного права в Австрии с середины XIX века, прежде всего, обращает на себя внимание его зависимость от социальных условий и общественных изменений. Это тесная взаимосвязь очевидна, если проанализировать демократизацию избирательного права, происходившую в два этапа.

Первый этап охватывает процесс расширения активного избирательного права сверху вниз. Первоначально им обладали только представители высшего класса. Впоследствии круг лиц, имеющих право голоса, в социальной пирамиде расширяется книзу. Такая социальная экспансия избирательного права во многом была вызвана процессами социальной трансформации и, как следствие, возникшими новыми условиями, например, появлением рабочего движения и его требованием введения всеобщего избирательного права для мужчин.

Так, в 1907 г. в Австрии была проведена избирательная реформа Бека, которая ввела принципы всеобщего, равного, прямого и тайного избирательного права для мужчин. Активным избира-

тельным правом обладали все мужчины, достигшие 24-летнего возраста, состоящие в австрийском гражданстве не менее трех лет и проживающие в конкретной местности не менее одного года.

Второй этап характеризуется тем, что с развитием избирательного законодательства происходит расширение избирательных прав на женщин, вызванное также общественными изменениями. В Австрии равное и всеобщее избирательное право для женщин было введено по инициативе социал-демократической рабочей партии Законом о государственной реформе управления от 12 ноября 1918 г.

Наконец, в качестве реакции на изменение соотношения между поколениями и понимания социальной роли молодежи были осуществлены многочисленные снижения возрастных цензов для голосования, а введение избирательных прав для австрийцев, проживающих за рубежом (1989 г.), и голосования по почте (2007 г.) можно рассмотреть как ответные меры на снижение активности и повышение мобильности избирателей. Интересно, что с 1968 по 1992 г. возрастной ценз для активного и пассивного избирательного права в Австрии был довольно высоким для Европы — составлял 19 и 25 лет, и только в 1992 г. был снижен до 18 и 19 лет соответственно.

В свою очередь, изменения в избирательном законодательстве также оказывают влияние на различные социальные группы, регулярное участие которых в политической жизни позволяет значительно усилить контроль за соблюдением их интересов. Наконец, сегодня избирательное право развивается в направлении его неуклонного расширения и, соответственно, увеличения электората, однако в этом аспекте с увеличением миграции наблюдаются и обратные тенденции, в частности, проживающие в Австрии иностранцы по-прежнему исключены из голосования, за исключением граждан ЕС, которые могут голосовать на выборах в Европейский парламент и муниципальных выборах.

§ 1. Правовая основа австрийской избирательной системы

Под термином *избирательное право* в австрийской правовой доктрине понимается совокупность всех правовых норм, содержащихся в Конституции, избирательных законах, положениях о вы-

борах и иных нормативно-правовых актах, которые регулируют выборы государственных органов или должностных лиц⁷⁴. В широком смысле институт избирательного права включает в себя все конституционно-правовые и иные законодательные положения, касающиеся регулирования избирательного процесса, от создания избирательных органов и составления списков избирателей до проверки результатов выборов и окончательного установления действительности итогов голосования. В узком смысле слова под избирательным правом понимается право избирать (активное избирательное право) и право быть избранным (пассивное избирательное право).

Представительные государственные органы в Австрии формируются на всех уровнях (федеральном, земельном и муниципальном) путем прямого всенародного голосования, из чего вытекает особый демократический признак парламентов: только они являются государственными органами, легитимность которых производна непосредственно от народа. За исключением Федерального президента, который также избирается непосредственно населением, все другие государственные органы получают легитимность от парламентов различных уровней.

В Австрии представительные органы всех уровней избираются на основе пропорциональной избирательной системы, кроме выборов Федерального президента, на которых применяется мажоритарная система. Это означает, что участие партий или кандидатов в формировании политической воли государства пропорционально их относительной силе и значению, а места в представительных органах распределяются пропорционально общему числу полученных партиями голосов.

Федеральные выборы, к которым, кроме выборов в Национальный совет и выборов Федерального президента, с 1995 года относятся также выборы в Европейский парламент, подробно урегулированы на конституционном уровне в многочисленных федеральных законах, в частности, в Законе о выборах в Национальный совет 1992 года, Законе о выборах Федерального президента 1971 года, Европейском избирательном кодексе и др.⁷⁵ Законы,

⁷⁴ Ucakar K. Das Wahlrecht in Österreich. Wien, 2007. S. 10.

⁷⁵ Kodex des österreichischen Rechts. Verfassungsrecht 2008/09. 28 Aufl., Stand 1.9.2008. S. 524-666.

регулирующие проведение земельных и муниципальных выборов, принимаются ландтагами земель в рамках их компетенции и в соответствии с федеральными конституционными положениями.

Даты выборов и связанные с ними сроки предвыборной кампании определяются федеральным или земельными правительствами и подлежат опубликованию в Федеральном и Земельном вестнике законов.

§ 2. Органы, отвечающие за организацию и проведение выборов

Конституция Австрии содержит общие положения, касающиеся избирательных органов. Она закрепляет, что для организации и проведения выборов Национального совета, Федерального президента, выборов в Европейский парламент, референдумов, для проверки результатов референдумов и народных опросов, а также для осуществления проверки предложений, выдвинутых в порядке народной инициативы, должны быть учреждены избирательные комиссии, в которые в качестве полноправных членов должны входить представители партий, участвующих в избирательной кампании, а в Федеральную избирательную комиссию — также члены, которые принадлежат или принадлежали ранее к судейскому корпусу.

Установленное в Законе о выборах в Национальный совет число членов этих комиссий, не считая членов из судейского корпуса, должно распределяться между участвующими в избирательной кампании партиями в соответствии с количеством мандатов, полученных ими на последних выборах в Национальный совет. Заседатели, которые не являются судьями, назначаются на основе предложений от этих партий. Партии, представленные в последнем составе Национального совета, но которые не имеют права на назначение заседателей, имеют право назначить эксперта для Федеральной избирательной комиссии (ст. 26 ФКЗ).

Федеральный закон о выборах в Национальный совет содержит детальное правовое регулирование порядка формирования и деятельности избирательных комиссий. Он закрепляет, что избирательные комиссии формируются заново для каждого выборов и состоят из председателя или его заместителя и нескольких членов. Для каждого члена должен быть назначен заместитель на случай, если он будет не в состоянии выполнять свои обязанности.

В каждой общине за пределами Вены создается своя *общинная (местная) избирательная комиссия*. Она состоит из бургомистра или его постоянного представителя, председателя местной избирательной комиссии и девяти членов.

В общинах, которые разделены на избирательные участки, для каждого избирательного участка создается *участковая избирательная комиссия*, которая состоит из назначаемого бургомистром председателя и трех членов.

В каждом административном районе, в каждом городе с собственным статутом и в городе Вена в месте расположения администрации каждого муниципального района (муниципального совета) формируется *районная избирательная комиссия*. Районная избирательная комиссия состоит из главы администрации района, в городах с собственным статутом – мэра, в городе Вена – главы муниципалитета или назначаемого им постоянного представителя, председателя районной избирательной комиссии и девяти членов.

Члены районных избирательных комиссий не могут одновременно быть членами общинных (местных) избирательных комиссий за пределами Вены, и членами земельной избирательной комиссии для земельного избирательного округа Вены.

В каждом избирательном районе также образуется, как минимум, одна мобильная избирательная комиссия, которая в случае предварительного формального запроса обеспечивает голосование на дому для тех, кто по состоянию здоровья не может проголосовать в день выборов на участке.

В каждой федеральной земле в месте расположения правительства земли создается *земельная избирательная комиссия*. Она состоит из губернатора земли или назначенного им постоянного представителя, председателя земельной избирательной комиссии и девяти членов.

В соответствии с австрийским законодательством общее руководство процессом подготовки и проведения выборов осуществляет *Федеральная избирательная комиссия*. Она формируется для всей федеральной территории в месте расположения федерального Министерства внутренних дел. Федеральная избирательная комиссия состоит из федерального министра внутренних дел в качестве председательствующего на заседаниях, председателя Федеральной избирательной комиссии и 17 (с 2007 года) членов, двое из которых являются или являлись судьями по профессии. Члены

Федеральной избирательной комиссии не могут быть членами других избирательных комиссий.

Федеральная избирательная комиссия осуществляет надзор над всеми остальными избирательными комиссиями. В рамках данного полномочия Федеральная избирательная комиссия может отменить или изменить любое противозаконное решение или постановление любой другой избирательной комиссии. Однако Федеральная избирательная комиссия не может изменить решения нижестоящих избирательных комиссий по возражениям на списки избирателей или обжалованиям соответствующих решений.

Председатели всех избирательных комиссий назначаются не позднее семи дней после объявления даты выборов. Перед вступлением в должность данные лица должны заверить назначающий их компетентный орган или должностное лицо в своей беспристрастности и добросовестном выполнении своих обязанностей. Председатели избирательных комиссий занимаются, кроме прочего, подготовкой заседаний комиссии и исполнением принимаемых решений.

Члены Федеральной избирательной комиссии и их заместители назначаются перед каждым выбором Федеральным правительством. Назначение членов и их заместителей земельных избирательных комиссий осуществляется председателем Федеральной избирательной комиссии, районных избирательных комиссий — председателем земельной избирательной комиссии, местных и участковых избирательных комиссий — председателем районной избирательной комиссии.

Члены избирательных комиссий и их заместители, не являющиеся профессиональными судьями, назначаются на основании предложений политических партий пропорционально их представительству в Национальном совете по методу Д'Ондта. Партии, представленные в Национальном совете, могут назначить одного члена Федеральной избирательной комиссии, даже если они предварительно не подали соответствующих предложений. Кроме того, такие партии, если они представлены в Национальном совете не менее чем тремя депутатами, могут послать по два представителя в качестве доверенных лиц в каждую избирательную комиссию. Такие доверенные лица должны приглашаться на все заседания избирательных комиссий, они участвуют в обсуждении без права голоса. Имена членов избирательных комиссии подлежат публичному

оглашению. Члены избирательных комиссий имеют право на вознаграждение за свою деятельность в избирательной комиссии.

Избирательные комиссии несут ответственность за организацию и проведение выборов. Они осуществляют свои полномочия до формирования новых избирательных комиссий перед следующими выборами.

На практике процесс выборов практически полностью организует и контролирует Министерство внутренних дел Австрии, а также региональные и местные органы управления. В рамках Министерства внутренних дел создан специальный отдел по выборам, который обеспечивает всю техническую и организационную подготовку выборов. Работой региональных и местных избирательных комиссий руководят представители муниципалитетов, хотя в состав комиссий и входят представители политических партий с правом голоса.

До недавнего времени австрийское законодательство не предусматривало обязательного приглашения международных наблюдателей на выборы. Только поправками к Закону о выборах 2007 года были официально признаны наблюдатели за выборами от ОБСЕ. Причиной этому послужили попытки манипуляций и особая интерпретация существующего избирательного законодательства со стороны АНП / «Альянса за будущее Австрии» на последних парламентских выборах, в результате чего АПС потребовала присутствия наблюдателей от ОБСЕ.

§ 3. Порядок назначения и проведения выборов

Порядок проведения выборов в Национальный совет установлен Федеральным законом о выборах в Национальный совет 1992 г. с последующими изменениями, в соответствии с принципами, закрепленными в п. 2 ст. 26 ФКЗ. Порядок проведения выборов Федерального президента определяется Федеральным законом о выборах Федерального президента 1971 года с последующими изменениями.

Дата любых федеральных выборов объявляется Федеральным правительством посредством постановления, публикуемого в Федеральном вестнике законов. День выборов определяется Федеральным правительством по согласованию с Главным комитетом Национального совета и приходится на воскресенье или другой официальный выходной день. Постановление Федерального пра-

вительства о назначении даты выборов должно быть публично объявлено во всех муниципалитетах. Даты выборов в ландтаги земель определяются земельными правительствами и подлежат опубликованию в Земельном вестнике законов.

Национальный совет состоит из 183 депутатов, которые избираются путем всеобщего прямого тайного голосования сроком на пять лет (до 2007 года – на четыре года). Конституция очень нечетко устанавливает сроки, в рамках которых должны проводиться очередные парламентские выборы. В Конституции отмечается, что Федеральное правительство должно организовывать выборы таким образом, чтобы вновь избранный Национальный совет мог собраться на следующий день после истечения пятого года срока полномочий Национального совета предыдущего созыва. При этом вновь избранный Национальный совет должен быть созван Федеральным президентом не позднее, чем по истечении тридцати дней после выборов.

Срок полномочий палаты может закончиться раньше, если простое большинство проголосует за самороспуск. Кроме того, правом досрочного роспуска Национального совета обладает Федеральный президент. В этом случае новые выборы должны быть организованы Федеральным правительством таким образом, чтобы вновь избранный Национальный совет мог собраться не позднее чем на сотый день после его роспуска. Следует отметить, что в политической практике Австрии этого ни разу не происходило.

Порядок проведения выборов четко определен в действующем избирательном законодательстве. Он состоит из нескольких этапов: подготовка к выборам, сами выборы и определение результатов выборов. Подготовка к выборам включает в себя формирование избирательных округов и органов, отвечающих за организацию и проведение выборов, составление списков избирателей, регистрацию партийных списков и кандидатов и др. На этапе проведения выборов определяются порядок голосования, его формы и т.д. Определение результатов выборов состоит из подведения итогов голосования на избирательных участках, а также голосования по почте и электронного голосования; подведения итогов голосования в региональных и земельных избирательных округах; определении окончательных результатов выборов на федеральном уровне. Стабильность избирательного процесса обеспечивается возможностью опротестования результатов выборов в Конституционном суде стра-

ны, а также детальным правовым закреплением каждого этапа проведения выборов в избирательном законодательстве.

Необходимо отметить, что в результате избирательной реформы 2007 года срок полномочий Национального совета был увеличен с четырех до пяти лет для унификации срока легислатуры федерального парламента со сроками полномочий ландтагов земель и советов общин. Среди других причин можно назвать то, что, с одной стороны, с увеличением срока полномочий депутатам и, соответственно, политическим партиям остается больше времени для реализации запланированных проектов; с другой стороны, это приведет к снижению количества выборов, и в результате к экономии партийных средств на дорогостоящие избирательные кампании. Об увеличении срока полномочий парламента австрийские конституционалисты высказывают некоторые сомнения. Так, существует риск снижения возможностей избирателей участвовать в политической жизни страны и большей концентрации власти в руках Федерального правительства.

Последние выборы⁷⁶ в Национальный совет состоялись 28 сентября 2008 года, большинство голосов получила Социал-демократическая партия Австрии, которая образовала коалицию с Австрийской народной партией. Федеральным канцлером был избран Вернер Файман (лидер Социал-демократической партии Австрии), который замещает данную должность по настоящее время.

Выборы Федерального президента

Федеральный президент избирается всеобщими прямыми выборами на шесть лет с возможностью однократного повторного переизбрания. Если на выборах баллотируется только один кандидат, выборы проводятся в форме голосования «за» или «против» такого кандидата. Федеральные земли могут обычным земельным законом вводить обязательный вотум на выборах Федерального президента. Выборы Федерального президента не могут проводиться одновременно с какими-либо другими выборами или референдумом.

Конституция Австрии предусматривает уникальную возможность отзыва Федерального президента путем всенародного голосования. Для проведения этой процедуры необходимо принятие решения Национальным советом в присутствии не менее половины чле-

⁷⁶ На момент выхода книги.

нов и большинством в две трети поданных голосов о выдвижении обвинения против Федерального президента и созыве Федерального собрания. Такое решение Национального совета препятствует дальнейшему осуществлению Федеральным президентом своих обязанностей. Федеральное собрание созывается Федеральным канцлером и представляет собой совместное заседание Национального совета и Федерального совета. Федеральное собрание решает вопрос о необходимости проведения всенародного голосования. На основании результатов всенародного голосования Федеральный президент либо отстраняется от должности, либо (при отклонении выдвинутого обвинения) считается вновь избранным на свою должность, что влечет за собой роспуск Национального совета. Нужно отметить, что пока данная процедура ни разу не была осуществлена.

Последние выборы Президента Австрийской Республики прошли 25 апреля 2010 года. На этих выборах впервые получили возможность голосовать несовершеннолетние граждане с 16 лет и впервые в масштабах всей страны осуществлялось голосование по почте. Кандидатами на пост Федерального президента были д-р Рудольф Геринг (Христианская партия), Барбара Розенкранц (АПС) и тогдашний президент Хайнц Фишер (СПА), который и был переизбран на новый срок.

Федеральный совет

Верхняя палата парламента формируется путем косвенных выборов. Члены Федерального совета и их заместители, как уже отмечалось, избираются ландтагами земель на срок своих полномочий на основе принципа пропорционального представительства, однако не менее одного мандата должно предоставляться партии, которая имеет второе место по числу депутатов в ландтаге, а в случае, если несколько партий имеют одинаковое число депутатов, — той партии, которая на последних выборах в ландтаг заняла второе место по числу поданных голосов избирателей. При равном положении нескольких партий вопрос решается посредством жеребьевки.

Члены Федерального совета не должны входить в состав ландтага, который их делегирует, однако они должны обладать правом быть избранными в ландтаг. По истечении срока полномочий ландтага или после его роспуска делегированные им члены Федерального совета сохраняют свои функции до тех пор, пока новый ландтаг не проведет выборы в Федеральный совет.

§ 4. Избирательные округа

Для проведения выборов в Национальный совет федеральная территория разделяется на девять *земельных избирательных округов*, каждая земля образует один такой округ. Границы избирательных округов не могут разрезать границы земли. Земельный избирательный округ носит имя соответствующей земли и получает определенный порядковый номер. Депутатские места распределяются по округам в зависимости от численности населения согласно последней переписи.

Земельные избирательные округа подразделяются на 43 *региональных избирательных округа*. Местными чиновниками по выборам являются местные (общинные) и окружные избирательные комиссии.

Каждый административный район и каждый город с собственным статутом представляет собой *избирательный район* (Stimmbezirk). В городе Вена каждый муниципальный район также является избирательным районом.

Избирательные районы в земельных избирательных округах объединяются в один или несколько региональных избирательных округов. Число мандатов в федеральном парламенте в каждом избирательном округе рассчитывается следующим образом.

Число граждан, которые, в соответствии с последней очередной или внеплановой переписью населения, постоянно проживают в Республике Австрия, добавляется к числу граждан, проживающих за пределами республики, которые на день назначения даты выборов были занесены в список избирателей, и данная сумма делится на 183 (количество мест в парламенте).

Каждый земельный избирательный округ получает такое число мандатов, сколько раз вышеуказанный результат укладывается в число граждан, которые, согласно последней очередной или внеплановой переписи населения, постоянно проживают в соответствующем земельном избирательном округе, в сумме с количеством граждан, проживающих за рубежом, которые на день назначения даты выборов были включены в списки избирателей в пределах данного земельного избирательного округа.

Оставшиеся нераспределенными мандаты распределяются между земельными избирательными округами по методу наибольшего остатка. Если же десятичные цифры в нескольких земельных

избирательных округах равны, каждый округ получает по мандату. Если же остался нераспределенным только один из 183 мандатов, то вопрос о том, какой земельный избирательный округ его получит, решается путем жеребьевки⁷⁷.

Мандаты, полученные земельным избирательным округом, распределяются между входящими в него региональными избирательными округами таким же образом.

Конституция закрепляет, что порядок проведения выборов в Национальный совет должен предусматривать заключительную процедуру распределения мандатов на всей территории Федерации, посредством которой осуществляется выравнивание распределяемых мандатов баллотирующимися в избирательном округе партиями и распределение еще не распределенных мандатов по принципу пропорционального представительства. Распределение избирателей по иным избирательным единицам не допускается.

Число мандатов, выделенных каждому избирательному округу, должно быть объявлено и опубликовано в Федеральном вестнике законов федеральным министром внутренних дел сразу же после установления окончательных результатов последней очередной или внеплановой переписи населения. На основе данных сведений проводятся все парламентские выборы, которые состоятся после их опубликования до публикации результатов следующей очередной или внеплановой переписи населения.

На выборах в ландтаги земель образуется, по меньшей мере, два избирательных округа в пределах соответствующей земли, в которых распределение мандатов происходит в зависимости от численности граждан в данных избирательных округах. Земельные избирательные округа могут быть разделены на региональные избирательные округа.

§ 5. Активное и пассивное избирательное право

Основные избирательные права граждан – это право избирать и быть избранными. Из этих двух прав вытекают и другие избирательные права: например, право участвовать в выдвижении кандидатов и списков кандидатов, в предвыборной агитации, в наблюдении за проведением выборов и работой избирательных комис-

⁷⁷ § 4 NRWO (Закон о выборах в Национальный совет) / Kodex des österreichischen Rechts. Verfassungsrecht 2008/09. 28 Aufl., Stand 1.9.2008. S. 535.

сий, включая установление итогов голосования и определение результатов выборов, а также в других избирательных действиях.

Активное избирательное право реализуется избирателем посредством голосования на выборах за того или иного кандидата (списка кандидатов). Кроме этого, избиратель обязан соблюдать порядок голосования, воздерживаться от действий, не предусмотренных или запрещенных законом во время голосования, и имеет возможность требовать от избирательных комиссий и судов защиты своего права. На всех иных стадиях, кроме голосования, избиратели – скорее объекты воздействия, чем субъекты: их учитывают в списках избирателей, собирают их подписи, агитируют, информируют, подсчитывают их голоса.

Конституция Австрии закрепляет, что Национальный совет избирается народом Федерации в соответствии с принципами пропорционального представительства на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права, принадлежащего лицам мужского и женского пола, которым к 1 января года выборов исполнилось полных 16 лет, путем лично осуществляемого тайного голосования. Более подробные положения о процедуре голосования устанавливаются федеральным законом⁷⁸. Эти же принципы действуют соответственно для земельных и муниципальных выборов.

Право на участие в выборах не должно ставиться в зависимость от условий, которые может выполнить не каждый гражданин дееспособного возраста. Постоянное исключение некоторых социальных групп из голосования (если они отвечают основному требованию наличия австрийского гражданства), по мнению австрийской правовой доктрины, было бы нарушением Европейской конвенции по правам человека.

Однако временное отстранение определенных групп граждан от голосования не является неконституционным, более того, прямо закреплено в ФКЗ⁷⁹: лишение права избирать и быть избранным возможно только на основании судебного приговора. Не имеют права голоса все лица, которые были осуждены за преступления, совершенные умышленно, и приговорены к лишению

⁷⁸ Kodex des österreichischen Rechts. Verfassungsrecht 2008/09. 28 Aufl., Stand 1.9.2008. S. 58.

⁷⁹ § 22 NRWO // Kodex des österreichischen Rechts. Verfassungsrecht 2008/09. 28 Aufl., Stand 1.9.2008. S. 540.

свободы на срок более одного года. В этом случае избирательные права возвращаются через шесть месяцев после отбывания наказания.

Другие причины для временного лишения избирательных прав, за исключением временного запрета участвовать в выборах для 500.000 бывших национал-социалистов в 1945 году (до 1950 года), австрийским законодательством не предусмотрены. Ранее существовавшее основание для лишения избирательных прав в виде психического заболевания было отменено Конституционным судом в 1987 году как неконституционное.

В июне 2011 года были приняты очередные поправки к закону о выборах в Национальный совет, в соответствии с которыми не каждое уголовное наказание в виде лишения свободы более чем на год автоматически влечет за собой потерю активного избирательного права. Судьи должны в каждом конкретном случае при вынесении решения по умышленным преступлениям, за которые грозит наказание в виде лишения свободы на срок более пяти лет, или по таким преступлениям, как измена, фальсификация выборов, злоупотребление служебным положением, нацистская пропаганда, терроризм или организованная преступность, решать также вопрос о лишении лица избирательных прав.

Данное нововведение связано с делом Хельмута Фродля, редактора австрийского радио, который за совершение убийства был приговорен к пожизненному лишению свободы, но был выпущен в 2009 году после 16 лет отбывания наказания за «хорошее поведение». Будучи лишенным активного избирательного права, он подал иск против Австрийской Республики в Европейский суд по правам человека в соответствии со статьей 13 Европейской конвенции и выиграл дело.

Кроме того, на выборах в Европарламент активным избирательным правом наряду с австрийскими гражданами, которым ко дню выборов исполнилось 16 лет, обладают также иностранные граждане ЕС, если они ко дню голосования внесены в так называемый европейский список избирателей от австрийского муниципалитета⁸⁰.

С принятием нового избирательного закона 2007 года возрастной ценз на федеральных выборах был снижен до 16 лет. Теперь

⁸⁰ Директива Совета ЕС 93/109/ЕС от 6. 12.1993.

правом голосовать на национальных выборах и автоматически на всех муниципальных и земельных выборах обладают все австрийские граждане с 16 лет, а правом быть избранным — с 18 лет. Также отныне возможно с 16-летнего возраста участвовать в европейских выборах, выборах Федерального президента, референдумах и плебисцитах. Это положение позволило лицам, достигшим 16 лет, в полной мере осуществлять свои избирательные права.

Для того чтобы гарантировать данным избирателям их избирательные права на последующих выборах, в список избирателей включаются все граждане, которым в текущем году исполнилось 14 лет. Однако из такого включения не возникает активное избирательное право, пока лицо на день голосования не достигнет 16-летнего возраста⁸¹.

Целью снижения избирательного возраста, с одной стороны, является улучшение коммуникативной функции власти, налаживание связей с молодежью, с другой стороны, более раннее вовлечение подростков в политическую жизнь страны. Большинство австрийских политиков считают снижение избирательного возраста вполне разумным и справедливым. Это поддерживает баланс между возрастными группами, который необходим также и в избирательном процессе.

После осуществления этой реформы Австрия стала первой европейской страной, где голосование возможно с 16 лет. Впервые 16-летние граждане смогли принять участие в выборах в ландтаги земель Тироль и Нижняя Австрия в 2008 году. Остается ожидать, действительно ли снижение избирательного возраста приведет к балансу между поколениями и вызовет повышенный интерес к политике среди молодых людей.

В Австрии на федеральных выборах не существует обязанности голосовать. Обязательный вотум может вводиться земельным законодателем на выборах в ландтаги земель, в этом случае данные положения подлежат применению соответственно и при выборах общинных советов.

Пассивное избирательное право реализуется на всех стадиях избирательного процесса — от выдвижения кандидатур до подведе-

⁸¹ Ст. 4 Федерального закона, вносящего изменения в действующее избирательное законодательство (Wahlrechtsänderungsgesetz 2007), § 2 Федерального закона о списках избирателей (Wählerevidenzgesetz 1973).

ния итогов голосования и распределения мандатов — в форме использования кандидатом правомочий, предоставленных ему законом, соблюдения избирательных процедур, обязанности воздерживаться от противоправных действий и правомочия обращаться в уполномоченные органы за защитой.

В Австрии имеет место реализация как индивидуального (на выборах Федерального президента), так и коллективного пассивного избирательного права (на парламентских выборах), поскольку при пропорциональной системе избиратель голосует не за одного кандидата, а за список кандидатов какой-либо политической партии. При этом невозможно самовыдвижение конкретного кандидата.

Конституция устанавливает, что имеющими право быть избранными на выборах в Национальный совет являются все мужчины и женщины, которые на день выборов обладают австрийским гражданством и которым к 1 января года выборов исполнилось полных 18 лет. При этом закрепляется несовместимость иной деятельности с принадлежностью к Национальному совету.

Имеющими право быть избранными на выборах в Европейский парламент от Республики Австрия являются все мужчины и женщины, которые к 1 января года выборов имеют полные 18 лет и обладают на день выборов или австрийским гражданством и в соответствии с правом Европейского Союза не лишены избирательного права, или гражданством другого государства — члена Европейского Союза и в соответствии с правом Европейского Союза имеют право избирать.

В отношении депутатов Европарламента также закреплен принцип несовместимости. Служащие публичных учреждений, которые избираются членами Европейского парламента, должны оставить на время осуществления мандата место службы с потерей жалования, кроме преподавателей высших учебных заведений. Любая иная деятельность также является несовместимой с принадлежностью к Европейскому парламенту.

Лишение права быть избранным возможно только на основании судебного приговора.

Особой регламентации подвергается право быть избранным на пост Федерального президента (ст. 60 Конституции). Федеральным президентом может быть избрано лицо, обладающее правом голоса на выборах в Национальный совет и достигшее на день выборов 35-летнего возраста. До 2011 года права быть избранными

на пост Федерального президента были лишены члены императорских домов или семей, которые когда-либо принадлежали к таковым.

В июне 2011 года с внесением очередных изменений в избирательное законодательство был снят запрет для членов династии Габсбургов баллотироваться в качестве кандидатов на выборах Федерального президента. Примечательно, что через 18 дней после принятия данной поправки в возрасте 98 лет умер сын последнего австрийского императора Отто фон Габсбург.

Ограничение распространяется также на повторное избрание на пост Федерального президента — оно возможно только один раз. Кроме того, Конституция закрепляет принцип несовместимости поста Федерального президента с какой-либо иной публичной должностью. Федеральный президент в течение своей служебной деятельности не может входить в состав какого-либо представительного органа и заниматься какой-либо иной профессиональной деятельностью.

Положения о выборах в ландтаги земель и советы общин могут содержать иные условия для обладания пассивным избирательным правом, но они не должны быть более ограниченными, чем устанавливает Федеральная конституция для выборов в Национальный совет. Вместе с тем пассивное избирательное право на выборах в общинный совет может не предоставляться лицам, проживающим на территории общины менее одного года, если очевидно, что их пребывание в общине является лишь временным.

Законом земли для депутатов ландтага также может быть установлено правило, согласно которому они должны отказаться от своего мандата в связи с выборами их в Федеральный совет или правительство земли.

§ 6. Порядок составления списков и регистрации избирателей

Составление списков избирателей осуществляется общинами в пределах переданной им компетенции. Администрация каждой общины должна вести постоянный список избирателей. В списке для каждого избирателя должны быть указаны фамилия, имя, пол, дата рождения, а для обладающих пассивным избирательным правом — также основное место жительства в стране, кроме адреса проживания и адрес электронной почты. Для избирателей, про-

живающих за рубежом, также по возможности указывается адрес проживания и адрес электронной почты. Списки избирателей составляются либо в карточной, либо в электронной форме.

В списки избирателей подлежат включению все мужчины и женщины, которые имеют австрийское гражданство и которые до 1 января года внесения в списки достигли 14-летнего возраста, которые не лишены права голоса на выборах в Национальный совет и постоянно проживают на территории данной общины⁸².

Лица, которые сменили свое основное место жительства, переехав в другую страну, и письменно уведомили об этом общину, в которой они ранее проживали, остаются в списке избирателей данной общины на время своего пребывания за рубежом, но не более десяти лет. Данные лица должны сообщить общине свой адрес проживания за рубежом и по возможности адрес электронной почты для уведомления о проведении выборов, референдумов и всенародных опросов и для отправления избирательного бюллетеня.

Специально регистрироваться для участия в выборах должны лишь граждане Австрии, постоянно проживающие за рубежом, которые достигли 16-летнего возраста и не лишены права голоса на выборах в Национальный совет; они должны быть внесены в список избирателей той общины, в которой они внесены в список избирателей для выборов в Европарламент, или в список избирателей общины, в которой они или их родители имели постоянное место жительства до отъезда за границу. Такое внесение не происходит автоматически; для этого лицо должно подать заявление в администрацию общины. К заявлению должны прилагаться в подтверждение соответствующие документы.

Лица, которые были включены в список избирателей общины, каждые десять лет должны подтверждать дальнейшее существование оснований их внесения в список, в противном случае после истечения этого срока они удаляются из списка избирателей. Общины обязаны за три месяца до предстоящего удаления проинформировать об этом соответствующих лиц и указать на возможность сохранения их в списке при условии подтверждения упомянутых оснований. Такое сообщение может быть отправлено по электронной почте.

⁸² § 2 Закона о списках избирателей / Kodexdes österreichischen Rechts. Verfassungsrecht 2008/09. 28 Aufl., Stand 1.9.2008. S. 613.

Австрийские граждане, проживающие за рубежом, официальной доставкой получают открепительные удостоверения для голосования на всех выборах в Национальный совет, выборах Федерального президента, всенародных опросах и референдумах. Официальная доставка бюллетеней заканчивается с момента возвращения лица для постоянного жительства на территорию Австрии или с момента истечения вышеуказанного срока.

На 21-й день со дня объявления даты выборов список избирателей выставляется для ознакомления в доступном месте на десять дней. В общинах с более чем 20 000 жителей срок для ознакомления может быть сокращен до одной недели (тогда срок для ознакомления начинается с 24-го дня до даты выборов). Информация об открытии списков для ознакомления публично оглашается бургомистром и включает указание срока для ознакомления; времени дня, в которое можно ознакомиться со списком (но не менее 4 часов в день); мест, где вывешены списки; а также компетентного органа, в который можно подать протест на внесение или невнесение лица в списки избирателей. С момента вывешивания списков для ознакомления изменения в них могут вноситься только на основании заявленного возражения и последующей процедуры обжалования.

В общинах с более чем 20 000 жителей перед началом срока для ознакомления со списками избирателей в каждом доме на видном месте вывешивается информация обо всех проживающих избирателях, включая фамилии, имена, номера квартир и компетентный орган, в который можно подать протест на данный список. В других местах уведомление населения происходит в обычном порядке. В течение упомянутого срока со списками избирателей может ознакомиться каждый, кто хочет убедиться в их правильности и полноте.

В течение срока для ознакомления со списками избирателей каждый гражданин может подать возражение против списка в письменной или устной форме в компетентный орган, указав свое имя и адрес проживания. В таком возражении он может потребовать включения в список избирателей какого-либо лица или исключения кого-либо из списка. Возражение должно быть подано в той общине, в список избирателей которой должны быть внесены изменения, и до истечения срока ознакомления со списками.

Лицо, которое подает возражение очевидно умышленно, совершает административное правонарушение и наказывается штрафом в размере до 218 евро, а в случае отказа от выплаты компенсации — лишением свободы сроком до двух недель.

После окончания срока для ознакомления со списками избирателей и подачи возражений администрация общины закрывает список избирателей.

Перед открытием списка избирателей районные избирательные комиссии должны сообщить количество избирателей в избирательном участке (районе) (раздельно женщин и мужчин) земельной избирательной комиссии, а она, в свою очередь, Федеральной избирательной комиссии. Таким же образом сообщаются любые изменения в количестве избирателей после закрытия списков.

В выборах принимают участие только избиратели, имена которых внесены в закрытый список избирателей. Если в день голосования обнаружится отсутствие избирателя в списке, он не сможет проголосовать. Каждый избиратель имеет один голос.

В общинах с более чем 1000 жителей не позднее трех дней до дня голосования до сведения избирателей доводится официальная информация, содержащая фамилию и имя избирателя, дату рождения, адрес, избирательный округ, порядковый номер, под которым он внесен в список избирателей, дата и время голосования, а также избирательный участок, где будет проходить голосование.

Каждый избиратель голосует только в том месте (общине или избирательном округе), где он внесен в список избирателей. Избиратели, имеющие открепительное удостоверение, могут голосовать также и за пределами своего избирательного округа.

Расходы на составление списков избирателей и на передачу данных в Федеральное Министерство внутренних дел несут общины. Однако Федерация ежегодно выплачивает общинам единовременную компенсацию в размере 0,45 евро на каждого избирателя, внесенного в список на 31 декабря предыдущего года.

Такая единовременная компенсация в течение двух лет с вышеуказанной даты поступает губернаторам земель. Губернаторы должны незамедлительно направить эти средства в общины. Компенсация для города Вены в течение двух лет с вышеуказанной даты выделяется федеральным министром внутренних дел.

§ 7. Порядок выдвижения земельных списков партий и кандидатов в избирательных округах

Правом выдвижения кандидатов на выборах обладают политические партии и избирательные объединения, то есть созданные специально для этой цели группы избирателей.

Каждая политическая партия или избирательное объединение, участвующие в выборах, должны представить свое избирательное предложение в земельную избирательную комиссию не позднее тридцать седьмого дня до дня выборов. Избирательное предложение партии должно быть подписано не менее чем тремя депутатами, если партия уже представлена в парламенте, или поддержано определенном количеством избирателей, обладающих правом голоса и внесенных в список избирателей одной из общин данного земельного избирательного округа. Закон устанавливает количество подписей, необходимых для поддержки партийного списка каждого земельного избирательного округа: для Бургенланда и Форарльберга – 100 подписей; для Каринтии, Зальцбурга и Тироля – 200 подписей; для Верхней Австрии и Штирии – 400 подписей и в Нижней Австрии и Вене – 500 подписей.

К избирательному предложению партии должны быть приложены соответствующие заявления о поддержке с собственноручными подписями избирателей. Подписи тщательно проверяются и заверяются в общинах и местных избирательных комиссиях. Каждое заявление о поддержке должно содержать подтверждение соответствующей общины, что лицо, указанное в нем, внесено в список избирателей и обладает правом голоса. Такое подтверждение может быть выдано только один раз для одного лица, то есть подписаться можно только за одну партию.

Каждое избирательное предложение партии должно содержать следующее:

1. Наименование партии и любое сокращенное название, состоящее не более чем из пяти букв;
2. Земельный партийный список, который должен включать в себя не более чем в два раза больше кандидатов, чем подлежит избранию депутатов в соответствующем земельном избирательном округе; и региональные партийные списки, которые должны содержать или не более двенадцати кандидатов, или не более чем в два раза больше кандидатов, чем подлежит избранию депутатов в соответствующих региональных изби-

рательных округах. Эти списки должны быть сделаны в алфавитном порядке с указанием имени и фамилии каждого кандидата, года рождения, профессии и места жительства, причем один кандидат может быть включен одновременно не более чем в один региональный партийный список;

3. Указание на уполномоченного представителя партии (имя и фамилия, профессия, адрес места жительства).

В избирательное предложение партии кандидат может быть включен только в случае, если он дал на это согласие в письменной форме, содержащее обозначение партийного списка, в который будет включен кандидат, и должно быть присоединено к соответствующему избирательному предложению.

Каждая земельная избирательная комиссия должна незамедлительно отправить копии выдвинутых в ее земельном избирательном округе избирательных предложений в Федеральную избирательную комиссию и в другие земельные избирательные комиссии.

Партии, принимающие участие в выборах, должны выплатить в пользу Федерации сумму в размере 435 евро в качестве возмещения затрат на производство официальных избирательных бюллетеней для региональных избирательных округов, входящих в состав соответствующего земельного избирательного округа. Этот взнос должен быть выплачен наличными в земельной избирательной комиссии одновременно с подачей избирательного предложения. Если партия не уплачивает взнос, избирательное предложение от нее считается недействительным.

Не позднее тридцать первого дня до дня выборов земельные избирательные комиссии закрывают избирательные предложения от партий. Если какой-либо земельный или региональный партийный список содержит больше кандидатов, чем требуется, лишние кандидаты должны быть вычеркнуты. После закрытия избирательные предложения подлежат опубликованию. При опубликовании избирательные предложения партий должны располагаться в соответствии с полученными ими мандатами на последних парламентских выборах.

Кандидаты на пост Федерального президента должны быть зарегистрированы Федеральной избирательной комиссией не позднее 17 часов 30-го дня до дня выборов. К предложению о выдвижении должны прилагаться заявления о поддержке от не менее 6000 избирателей, подписанные собственноручно. Каждое заявле-

ние о поддержке должно содержать подтверждение соответствующей общины, что лицо, указанное в нем, внесено в список избирателей и обладает правом голоса.

Каждое предложение о выдвижении кандидата должно содержать:

1. Имя и фамилию, дату рождения, место рождения, профессию и место жительства кандидата;
2. Заявление кандидата о том, что он согласен со своим выдвижением;
3. Указание на уполномоченного представителя кандидата.

Одновременно с подачей предложения о выдвижении представитель кандидата должен уплатить взнос в размере 3600 евро наличными в Федеральной избирательной комиссии.

Федеральная избирательная комиссия проверяет поступившие предложения на выдвижение кандидатов на предмет их соответствия закону.

Если кандидат отказывается от участия в выборах или лишается права быть избранным, он может быть заменен иным кандидатом не позднее 27-го дня до дня выборов. Такое изменение предложения о выдвижении также должно быть поддержано 6000 подписей избирателей.

Предложения о выдвижении закрываются Федеральной избирательной комиссией на 24-й день до дня голосования. Список кандидатов в алфавитном порядке публикуется в официальном вестнике «WienerZeitung». Если какое-либо предложение о выдвижении не публикуется, взнос возвращается соответствующему кандидату.

§ 8. Предвыборная агитация

Австрийское избирательное законодательство практически не содержит положений, регулирующих порядок проведения предвыборной агитации. Закрепляя принцип свободного избирательного права, Конституция тем самым закрепляет свободу предвыборной агитации, которая ограничена только конституционным запретом пропаганды национал-социализма.

В австрийском законодательстве не урегулирован вопрос об освещении выборов в СМИ. Бесплатное время для политической рекламы партиям не предоставляется. При этом расходы на избирательную кампанию не ограничиваются. Закрепляется, что государственные ресурсы не должны быть использованы таким обра-

зом, чтобы это дало преимущество одним участвующим в выборах партиям перед другими.

Агитация разрешается даже в день выборов. Формально запрещена лишь агитация на избирательных участках. В день выборов на избирательном участке и в определенном местной избирательной комиссией радиусе вокруг него (так называемая запретная зона) запрещены все виды агитации, в том числе опросы избирателей, объявление или распространение агитационных листовок или списков кандидатов, а также ношение огнестрельного оружия любого вида. Нарушение данного запрета наказывается районной администрацией штрафом в размере до 218 евро, а в случае неплаты — в виде лишения свободы на срок до двух недель.

§ 9. Порядок проведения голосования и подсчета голосов

Время голосования для каждой общины определяется местной избирательной комиссией. Поэтому в Австрии не существует единого для всей страны времени голосования. Первые избирательные участки открываются в 00.00 на вокзале в Линце и в 01.00 в аэропорту Вены. Заканчивается голосование в 18.00, когда закрываются последние избирательные участки в Вене. Законодательно установлено только время окончания голосования — не позднее 18 часов.

Раннее и неравномерное время завершения голосования на избирательных участках позволяет параллельно с голосованием вести подсчет голосов, объявлять предварительные итоги выборов в 18.00 и практически полностью завершить процесс подсчета голосов к 20.00 в день голосования (без учета голосов, отданных по избирательным удостоверениям). Это обстоятельство объясняет отсутствие широкого использования в Австрии опросов на выходе из избирательных участков.

Избиратели, которые в день выборов не смогут проголосовать на своем избирательном участке, например, из-за нахождения в отъезде, по состоянию здоровья или из-за пребывания за границей, имеют право на выдачу им избирательного удостоверения (аналог открепительного удостоверения — *прим. авт.*).

Право получить избирательное удостоверение предоставляется также тем избирателям, которые не могут отдать свои голоса на избирательных участках из-за отсутствия возможности добраться

до них по причине физической неспособности, преклонного возраста, отсутствия транспорта, нахождения в больнице или в тюрьме или под арестом в полиции, и которые хотят реализовать свое право голоса в присутствии специального органа, если они не были лишены его ранее.

Избиратель, имеющий избирательное удостоверение, должен представить его избирательной комиссии вместе с официальным документом, подтверждающим его личность.

Голосование в Австрии возможно в нескольких формах:

- 1) обычное голосование путем заполнения избирательного бюллетеня в кабине для голосования на избирательном участке;
- 2) голосование по почте (Briefwahl), предусмотренное новым избирательным законом 2007 г. Предпосылкой для голосования по почте является невозможность (по уважительным причинам) личной явки гражданина на избирательный участок, где он внесен в список избирателей. К уважительным причинам для почтового голосования относятся: отсутствие избирателя в день выборов на территории избирательного округа (служебная командировка, учеба в другом городе, отпуск), занятость по работе, преклонный возраст, болезнь, инвалидность. Голосовать по почте могут также граждане, сменившие место жительства незадолго до выборов и еще не внесенные в список избирателей по новому адресу.
- 3) электронное голосование (E-Voting), также введенное новым избирательным законом 2007 г. При этом под термином «*электронное голосование*» понимается любая форма голосования вне избирательного участка, с помощью сети Интернет, СМС или какого-либо иного электронного средства⁸³.

Основной целью введения новых форм голосования является облегчение процедуры голосования для австрийцев и вследствие этого достижение более высокой явки избирателей.

Особенностями австрийской избирательной системы является применение так называемых *открытых, или полужестких партийных списков* и возможность *голосования по предпочтениям*. При голосовании за партийный список избиратель может отдать свой пре-

⁸³ См. широкую формулировку понятия «электронное голосование» в рекомендации Совета министров СЕ: «An e-election or e-referendum that involves the use of electronic means in at least the casting of the vote», http://www.coe.int/t/e/integrated_projects/democracy/02_Activities/02_e-voting/01_Recommendation/default.asp#TopOfPage (1.7.2005).

ференциальный голос любому кандидату от земельного или регионального партийного списка партии, за которую он проголосовал. Это осуществляется путем внесения имени соответствующего кандидата в предусмотренное для этого пустое место в избирательном бюллетене (в земельном партийном списке) или пометкой слева от имени нужного кандидата (в региональном партийном списке). Если кандидат набрал достаточное количество таких индивидуальных голосов, его ранг внутри партийного списка повышается. При распределении мест в парламенте между членами одной партии приоритет имеют кандидаты с более высоким рангом.

По истечении времени для голосования участковые избирательные комиссии осуществляют подсчет голосов. После поступления всех отчетов нижестоящих избирательных комиссий земельная избирательная комиссия определяет предварительные итоги голосования в земельном избирательном округе. При этом не учитываются голоса избирателей, голосовавших по открепительным удостоверениям не в своем региональном избирательном округе. Данные предварительных итогов голосования незамедлительно сообщаются земельной избирательной комиссией Федеральной избирательной комиссии.

На основе вышеперечисленных сведений Федеральная избирательная комиссия определяет предварительные результаты голосования в каждом из 43 региональных и 9 земельных избирательных округов, а также для всей федеральной территории. При этом устанавливается также число мандатов, полученных каждой партией на основании предварительных результатов голосования.

§ 10. Распределение мест между кандидатами

Основная проблема при пропорциональной избирательной системе заключается в равномерном разделении поданных голосов при фиксированном числе мандатов. Искажения могут произойти при создании заградительных барьеров для получения мандата, которые призваны предотвратить фрагментацию политического ландшафта, или могут быть обусловлены особенностями применяемой математической процедуры. Заградительный барьер на выборах в Национальный совет Австрии составляет 4%.

В настоящее время распределение мандатов между партиями осуществляется на трех уровнях (в 43 региональных, 9 земельных избирательных округах и по единому общенациональному изби-

рательному округу), при этом 183 мандата распределяются в соответствии с результатами последней переписи населения в земельных избирательных округах и внутри них в региональных избирательных округах.

Как правило, для распределения мандатов в разных странах используются более 200 математических методов. В Австрии применяются три из них: метод Хэйра, метод Гагенбаха-Бишофа и метод Д'Ондта⁸⁴.

В региональных избирательных округах по итогам голосования происходит *первый этап* распределения депутатских мандатов. Для каждого регионального избирательного округа устанавливается собственная избирательная квота по методу Хэйра — число всех поданных действительных голосов делится на соответствующее количество выделенных округу мандатов (*избирательное число*, или *избирательная квота*). Каждый партийный список получает столько мандатов, сколько избирательных квот укладывается в сумму полученных им действительных голосов.

Закон о выборах устанавливает, что подлежащие выдаче мандаты прежде всего вручаются по порядку тем кандидатам, которые получили число предпочтений не менее, чем избирательная квота в соответствующем округе. Если предпочтения отсутствуют, то депутатские мандаты предоставляются кандидатам с учетом очередности, установленной в партийных списках; данное правило действует и при вторичном распределении мандатов. Кандидаты из партийных списков, не получившие депутатских мандатов, считаются запасными, или резервными кандидатами. В случае образования вакансии, мандат предоставляется очередному кандидату из списка соответствующей политической партии без проведения дополнительных выборов.

Не все мандаты сразу распределяются между партиями, так как число собранных каждой партией голосов избирателей не делится, как правило, без остатка на избирательную квоту. Мандаты, которые на первом этапе распределения внутри регионального избирательного округа оказываются вакантными, а также поданные за партии голоса, которых недостаточно для получения одного или каждого следующего мандата той или иной партии (остаток голосов), передаются соответствующему земельному избирательному округу.

⁸⁴ Öhlinger T. Verfassungsrecht. — Wien: WUV, 2005. S. 171.

Если на первом этапе распределены не все 183 мандата, на *втором этапе* распределение мандатов проводится в земельных избирательных округах. Условием для участия в нем является получение хотя бы одного мандата в региональном избирательном округе или преодоление 4-процентного барьера в масштабе всей страны. Те партии, которые при первом распределении мандатов в избирательных округах не получили ни одного мандата на всей территории федерации, не имеют права на получение мандатов при их вторичном распределении в земельных избирательных округах. Это предписание не позволяет пройти в Национальный совет небольшим партиям, которые не сумели получить мандата ни в одной из земель Австрийской Республики.

В земельном избирательном округе партии отдается столько мандатов, сколько раз избирательное число укладывается в сумму голосов этой партии в данном земельном избирательном округе. При этом учитываются также те мандаты, которые были получены ранее.

Депутатское место в обязательном порядке опять же отдается тому кандидату, который набрал количество голосов, соответствующее избирательному числу. Таким образом, мандаты распределяются поочередно согласно партийному списку.

Наконец, на *третьем этапе* мандаты, оставшиеся свободными после первых двух этапов, распределяются на федеральном уровне в пределах всей Австрии. В этом этапе участвуют только те партии, которые на предыдущих этапах получили хотя бы по одному мандату или преодолели 4-процентный барьер в масштабе всей страны, а также выдвинули своих кандидатов для дальнейшего участия («федеральный список»). Из общего количества депутатских мест (183) вычитаются мандаты, которые получили партии, прошедшие первые два этапа, но не представившие свои федеральные списки на последующий этап. Процедура распределения мандатов в третьем этапе происходит также без учета депутатских мест, уже полученных участвующими партиями ранее.

На этом этапе суммируются остатки голосов, поданные за партии в земельных избирательных округах, а нераспределенные в округах мандаты предоставляются партиям в соответствии с избирательной квотой, исчисляемой по методу Д'Ондта в соответствии с количеством всех действительных голосов. Суммы остатков голосов, полученных каждой партией, последовательно делятся на

1, 2, 3 и т. д. Полученные частные от деления располагаются одно за другим в порядке убывающей величины. Частное, порядковый номер которого равен количеству распределяемых мандатов, образует избирательную квоту. Каждая партия получает такое количество мандатов, которое равно сумме остатков полученных ею голосов, поделенной на избирательную квоту.

На земельных и муниципальных выборах применяется аналогичная избирательная система.

С дальнейшим укреплением введенной избирательной реформой 1971 года системы голосования по предпочтениям избиратели получили возможность менять порядок расстановки кандидатов внутри партийного списка, а значит, влиять на распределение мандатов внутри списка между кандидатами одной партии (так называемая *система полужестких списков*). В этом случае первое место предназначено кандидату, стоящему первым в списке, а остальные кандидаты, получившие большее число предпочтений, даже если их фамилии расположены в конце списка, могут быть передвинуты выше и получить мандат.

«Расщепление» голоса, то есть одновременное голосование за кандидатов из различных списков (так называемое *панаширование*), по-прежнему запрещено, поскольку оно значительно искажает пропорциональную систему.

Выборы Федерального президента проходят по мажоритарной избирательной системе абсолютного большинства. Федеральная избирательная комиссия объявляет избранным того кандидата, который получил более половины всех действительных голосов избирателей. Если ни один кандидат не получил такого количества голосов, то в третье воскресенье после первого тура голосования проводится второй тур, куда выходят два кандидата, набравшие относительное большинство голосов в первом туре. В случае, если голоса избирателей разделятся поровну между кандидатами, победитель определяется путем жеребьевки, проводимой председателем Федеральной избирательной комиссии.

Подведение итогов выборов осуществляется непосредственно в Федеральной избирательной комиссии. Для этого используется электронная система суммирования результатов выборов. Официальное опубликование результатов выборов осуществляется незамедлительно после их определения Федеральной избирательной комиссией в официальном вестнике «Wiener Zeitung».

Правовой основой для проведения *выборов в Европарламент* является Решение Совета ЕС о введении всеобщих прямых выборов⁸⁵, а на национальном уровне – Положение о выборах в Европейский парламент 1996 года. Депутаты Европейского парламента с 1996 года избираются на основе всеобщих прямых выборов сроком на пять лет в соответствии с действующим избирательным правом Австрии. При этом австрийские граждане, как и все граждане государств – членов ЕС, вправе избирать и быть избранными в Европейский парламент как в своем родном государстве, так и в любом другом государстве – участнике ЕС, в котором они имеют место жительства (ст. 19 Договора о ЕС в редакции Ниццкого договора)⁸⁶. Согласно ст. 190 Договора о ЕС⁸⁷ Австрия избирала 21 депутата. Договором о присоединении 2003 г. в данную статью были внесены изменения, в результате которых количество депутатов, избираемых от Австрии, снизилось до 17 (на период 2004–2009 гг.)⁸⁸.

Территория Австрии образует на выборах в Европейский парламент единый избирательный округ (ст. 23а п. 2 ФКЗ). Выборы проводятся по пропорциональной избирательной системе, распределение мандатов происходит в соответствии с методом Д’Ондта по общенациональному избирательному округу. Требования к активному и пассивному избирательному праву предъявляются те же, что и на национальных выборах.

Последние выборы⁸⁹ в Европейский парламент прошли в Австрии 7 июня 2009 года. По итогам голосования из 17 австрийских мест в Европарламенте АНП получила 6 мандатов, СПА – 4, Мартин – 3, АПС и «Зеленые» – по 2.

§ 11. Порядок рассмотрения избирательных споров и обжалования результатов выборов

Австрийское законодательство не предусматривает эффективного судебного контроля за деятельностью избирательных властей

⁸⁵ Решение Совета ЕС от 20.09.1976, 76/787/ЕОУС, ЕЭС, Евратом.

⁸⁶ Договор о ЕС (консолидированный текст с учетом Ниццких изменений). URL: http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/uchred_docs/evr_soob_nice.htm

⁸⁷ Там же.

⁸⁸ URL: http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/uchred_docs/dogovor_prisoed.htm

⁸⁹ На момент выхода книги.

в ходе проведения выборов. Однако в случае любых нарушений избирательного процесса, результаты выборов могут быть обжалованы в Конституционном суде.

Опротестование результатов выборов происходит на основании Федерального закона о выборах в Национальный совет 1992 г. В соответствии с Конституцией дела об опротестовании выборов Федерального президента, выборов в общие представительные органы, Европейский парламент, правительство земли и в исполнительные органы общины рассматривает Конституционный суд (ст. 141 ФКЗ).

Результаты выборов Федерального президента, выборов в представительные органы, выборов Европейского парламента могут быть оспорены по причине любой доказанной противоправности их проведения. Ходатайство должно содержать в достаточной степени обоснованное требование признания выборов недействительными в целом или в какой-либо части.

Последствиями подачи ходатайства являются:

- а) отклонение ходатайства;
- б) при выявлении нарушений может быть проведен повторный подсчет голосов и распределение мандатов;
- в) проведение повторных выборов.

Обратиться в Конституционный суд с запросом о пересмотре результатов выборов может любая партия, участвующая в выборах. Опротестование результатов выборов в правительство земли (оно избирается ландтагом соответствующей земли) требует заявления от одной десятой всех членов ландтага, но не менее двух членов; опротестование выборов в администрацию общины (избирается соответствующим муниципальным собранием) требует заявления от одной десятой членов муниципального собрания, но не менее двух членов. На оспаривание остальных вышеперечисленных выборов уполномочены избирательные группы (партии), которые своевременно подали партийные списки для участия в данных выборах в соответствующую избирательную комиссию. Опротестовать результаты выборов может также кандидат, утверждающий, что ему противоправно было отказано в участии в выборах⁹⁰.

Конституционный суд должен удовлетворить поданный протест, если предполагаемая незаконность выборов была доказана

⁹⁰ § 67 Закона о Конституционном суде / Kodexdes österreichischen Rechts. Verfassungsrecht 2008/09. 28 Aufl., Stand 1.9.2008. S. 921.

и оказала влияние на результаты выборов. В своем решении Конституционный суд должен отменить либо результаты выборов полностью, либо в четко обозначенной части.

Если Конституционный суд удовлетворил протест, поскольку не обладающее правом быть избранным лицо было допущено к участию в выборах, выборы данного лица должны быть объявлены недействительными. В этом случае применяются положения закона о вакантном мандате.

Если Конституционный суд удовлетворил протест, поскольку лицо, обладающее правом быть избранным, было несправедливо его лишено, в решении суда должно быть указано, становятся ли недействительными выборы остальных кандидатов, и в таком случае результаты выборов этих лиц также должны быть отменены. Если результаты выборов были оспорены на основании неточностей в партийных списках, компетентный избирательный орган должен исправить результаты выборов и объявить их заново.

Решение Конституционного суда незамедлительно предоставляется председателю соответствующего представительного органа. Те лица, выборы которых были отменены или признаны недействительными данным решением, со дня, следующего за днем получения решения суда представительным органом, не должны участвовать в его заседаниях и воздержаться от осуществления своих полномочий.

Для проведения повторных выборов (полных или частичных) на основании решения Конституционного суда Федеральное правительство (по согласованию с Главным комитетом Национального совета) должно незамедлительно издать постановление о дате проведения повторных выборов. Повторные выборы могут проводиться не во всех избирательных округах, а только в некоторых (где были выявлены нарушения, на основании которых Конституционный суд отменил результаты голосования); об этом также должно быть сказано в постановлении.

В истории Второй республики парламентские выборы дважды частично опротестовывались и в некоторых избирательных округах проводились повторные выборы (4 октября 1970 года и 13 октября 1996 года). Выборы в Национальный совет 2006 года также были оспорены в Конституционном суде Коммунистической партией, однако суд отклонил этот протест. Тем не менее, еще ни ра-

зу Конституционный суд не объявлял выборы полностью недействительными.

Кроме того, представительный орган может в любое время подать запрос в Конституционный суд о лишении мандата члена представительного органа по предусмотренным законом причинам. Об этом соответствующий представительный орган предварительно должен принять решение, на основании которого председатель этого органа или его представитель подает запрос в Конституционный суд. Если потеря права быть избранным наступает по причине наложения уголовного наказания, Конституционный суд связан вступившим в силу приговором суда. На публичном слушании должно присутствовать лицо, чей мандат подлежит аннулированию.

С вступлением Австрии в ЕС юрисдикция Конституционного суда была распространена на контроль за выборами в Европарламент. Конституционный суд рассматривает дела об опротестовании выборов в Европейский парламент и о лишении мандата депутата Европарламента от Австрии (по ходатайству не менее 11 депутатов Европейского парламента от Австрии) (ст. 141 п. 1 ФКЗ). При этом юрисдикция Конституционного суда распространяется только на депутатов Европарламента, избранных от Республики Австрия.

Институт выборов является неотъемлемым элементом демократии, а право избирать и быть избранным — важнейшим политическим правом гражданина, закрепленным в Конституции Австрии, поэтому гарантирование избирательных прав является приоритетной задачей государства. Возможность гарантировать гражданам осуществление их избирательных прав в условиях пропорциональной избирательной системы зависит не только от правового регулирования избирательного процесса, но и от практики применения избирательного законодательства.

Пропорциональная избирательная система, преобладающая в Австрии, построена на доверии избирателя к соответствующим партиям, и, отсюда, на доверии к их кандидатам. Избиратель, голосуя по этой системе, выбирает те идеи и программы, которые ему нравятся, и организации, которые эти идеи или программы представляют. В то же время при партийных выборах гражданин не может реализовать конституционное право быть избранным, поскольку становится кандидатом в депутаты исключительно при партийном выдвижении.

Результаты социологических опросов в Австрии показывают, что граждане выделяют следующие плюсы пропорциональной избирательной системы:

- партии не выдвигают случайных людей, поэтому состав кандидатов оказывается качественнее;
- партийный контроль позволяет улучшить состав депутатского корпуса, а парламентарии, ответственные перед партией, лучше выполняют свои обязанности;
- парламент является более организованным, бесконфликтным;
- избирателям легче сделать выбор в пользу партии, чем в пользу какого-либо кандидата, так как курс партии известен.

Назначение избирательного процесса в демократическом государстве заключается в формировании представительного органа и передаче ему полномочий на осуществление государственной власти, принадлежащей народу. Представительный орган должен быть сформирован так, чтобы он представлял различные интересы, существующие в государстве и обществе, различные социальные и экономические слои, в том числе меньшинства. Это означает, в идеале, что состав представительного органа государства должен быть в процентном соотношении такой же, как и состав общества.

Конечно, часто это положение не реализуется: из-за небольшого количества мандатов в представительном органе, не позволяющего всем слоям населения иметь своих представителей, из-за особого порядка формирования представительного органа, когда ограничиваются права некоторых лиц избирать и быть избранными и (или) когда механизм подсчета голосов и распределения мандатов по итогам выборов приводит к искажению действительной воли избирателей. Все существующие избирательные системы не дают возможности максимально точно учесть волю избирателя. Голоса «пропадают» из-за заградительного барьера, голосования «против всех», принципа большинства при мажоритарной системе.

Противники пропорциональной избирательной системы приводят, как правило, в качестве примера Великобританию и США, где пропорциональная система не применяется, называя политический режим этих стран подлинной демократией. Сторонники пропорциональной системы основываются на анализе опыта Скандинавских стран, в которых наиболее высокая представи-

тельность парламента в Европе, а также наибольшее количество депутатов-женщин.

В качестве достоинств пропорциональной системы выделяют то, что она помогает обеспечить представительность парламента пропорционально количеству и влиянию политических сил, существующих в обществе; при ней пропадает меньше голосов избирателей; практически всегда в парламент проходят 4-5 партий, а не две, как при мажоритарной системе в Великобритании и США.

Кроме того, практика показывает, что нормативное регулирование пропорциональной избирательной системы в Австрии в целом позволяет ей служить осуществлению демократии с учетом принципа федерализма и предоставлять возможность гражданам в полном объеме реализовывать свои избирательные права.

:

:

Глава X

Избирательное право Великобритании

Избирательная система Великобритании представляет собой сложную и многоуровневую систему, включающую национальный, региональный и местный избирательные уровни. Избирательное право на национальном уровне регулирует порядок подготовки, организации и проведения выборов в Европейский парламент и парламент Великобритании. На региональном уровне оно регулирует выборы в Шотландский парламент, Национальную ассамблею Уэльса, Ассамблею Северной Ирландии. На местном уровне осуществляются выборы мэров, советников советов графств, округов, приходов и общин. Местные выборы в последние годы приобретают всё большее значение, поскольку полномочия местных органов власти постоянно расширяются, увеличивается объем бюджетных средств, передаваемых на места.

Избирательная система Великобритании постоянно привлекает внимание юристов и всех тех, кто, так или иначе, связан с избирательным процессом. Примечательно, что в последнее время в Соединенном Королевстве наметилась позитивная тенденция к сотрудничеству юристов и политологов в изучении вопросов, связанных с избирательной системой страны.

На национальных выборах 2010 года консерваторы в коалиции с либерал-демократами одержали победу над лейбористами. Лейбористы набрали 32,5% и при этом получили 258 депутатских мест. На сайте парламента Великобритании (www.parliament.uk) представлена итоговая информация о количестве мест, которыми обладают партии в палате общин после проведения выборов.

Изменения в избирательном законодательстве страны направлены на то, чтобы «научиться жить с новыми проблемами, минимизируя наиболее негативные проявления открытого социума посредством управленческих подходов, имеющих гуманистические основания»⁹¹.

⁹¹ Кравченко С.А. Становление сложного общества: к обоснованию гуманистической теории сложности. М. : МГИМО-Университет, 2012. С. 239.

§ 1. Источники избирательного права Великобритании

Правовое регулирование избирательной системы Великобритании представляет особый интерес как в сравнительно-правовом аспекте, так и с точки зрения институционализации избирательных процессов. Давние устойчивые демократические традиции в стране, позволившие развиваться многим современным институтам избирательного права, оказывают влияние на развитие избирательного права в зарубежных странах.

В Соединенном Королевстве, сформировавшем основы англосаксонской правовой семьи, действует большое число традиционных и прецедентных норм наряду с нормами писаного права.

На избирательную систему значительное влияние оказывают также нормы международного права, международных конвенций и договоров, подписанных СК, а также нормы ЕС, которые имплементируются во внутреннее законодательство страны.

Наиболее значительные изменения в избирательном праве Великобритании произошли в 90-х годах XX века. В результате реформирования избирательного права восстановлен Шотландский парламент, избирается Национальная ассамблея Уэльса, Ассамблея Северной Ирландии, а также предлагается реформа с проведением выборов части палаты лордов⁹².

Парламент принял и продолжает ежегодно принимать ряд новых писаных нормативных актов, которые изменяют избирательное законодательство и приводят его в соответствие с меняющимися общественными отношениями.

Причинами проведения реформы избирательного процесса стали широкие требования местного населения по расширению прав регионов, а также стремление правительства более эффективно решать вопросы на местном уровне. В 1998 году парламент принял *Акт о Шотландии* и *Акт о правительстве Уэльса*. Акт о Шотландии 1998 г. учредил Шотландский парламент и установил порядок избрания его депутатов.

Также в 1998 году принят *Акт о выборах в Северной Ирландии*, заложивший основы избирательного процесса при выборах Ассамблеи Северной Ирландии. В 2000 году парламент Великобрита-

⁹² Jeffrey Jowell and Dawn Oliver (ed.by) *The Changing Constitution*, Oxford, 6th ed., 2007. P. 180.

тании принял *Акт о народном представительстве*, который внес ряд изменений в Акт о народном представительстве 1983 года. В том же году принят *Акт о политических партиях, выборах и референдумах*, регулирующий основы современного избирательного права. Впервые в истории английского избирательного права этот акт учредил Избирательную комиссию⁹³.

Поскольку действующее законодательство Великобритании носит фрагментарный характер, это создает определенные сложности в его применении. Закономерно, что перед каждыми выборами публикуются специальные законы и делегированное законодательство как своеобразные пособия, в которых обобщаются нормы законодательства и практика его применения в судах. Например, в 2009 году принят Закон «*О политических партиях и выборах*» (*Political Parties and Elections Act 2009*)⁹⁴, а в 2011 году Закон «*О парламентской системе голосования и избирательных округах*» (*Parliamentary Voting System and Constituencies Act 2011*)⁹⁵.

Изменение действующей системы обеспечивает более справедливое представительство электората, поскольку распределение депутатских мест в палате общин находится в зависимости от числа голосов, полученных каждой партией. Это усиливает роль парламента, поскольку правительство в таком случае не имеет столь внушительного большинства мест в палате общин.

Но в то же время введение пропорциональной системы нарушает связь депутатов с их избирательными округами, лишает избирателей возможности влиять на подбор кандидатов. Доминирующей, несмотря на это, остается тенденция к более широкому внедрению элементов пропорциональности в избирательную систему.

Новые законодательные акты регулируют деятельность органов и должностных лиц, отвечающих за проведение выборов, избирателей, политических партий, кандидатов на выборах. В Соединенном Королевстве отсутствует единая централизованная система органов, отвечающих за подготовку и проведение выборов. До реформы эту функцию выполняли центральные и местные органы власти. Пятнадцать лет назад были сформированы первые

⁹³ URL: <http://electoralcommission.gov.uk>

⁹⁴ URL: www.legislation.gov.uk/ukpga/2009/12/contents

⁹⁵ Там же.

специализированные органы, осуществляющие организацию и проведение выборов.

Особая категория источников избирательного права – статуты и делегированное законодательство.

Порядок проведения выборов регулируется наряду с законами статутами и делегированным законодательством. Например, порядок проведения выборов мэров в Англии и Уэльсе дополнительно регулируется статутом, принятым парламентом: *Регулирование местной власти (Избрания мэров) (Англия и Уэльс) (The Local Authorities (Mayoral Elections) (England and Wales)(Amendment) Regulations 2012 No. 2059)*⁹⁶.

Статутное регулирование используется как источник права и при установлении порядка проведения местных выборов в 2012 году (*The Local Elections (Declaration of Acceptance of Office, Order 2012 No. 1465)*) так же, как и при введении новых правил осуществления выборов органов управления Большого Лондона (*The Greater London Authority Elections (Amendment) Rules 2012 No. 198*)⁹⁷.

Законодательство о финансировании выборов представляет особую часть источников избирательного права. Прежде всего, законом регулировались нормы, определяющие понятия «пожертвований» и «расходов», через которые может осуществляться «теневое» финансирование выборов. Той же цели служат нормы, регламентирующие процедурные вопросы составления и представления финансовых отчетов.

§ 2. Принципы избирательного права Великобритании

В Великобритании действует *всеобщее, равное, прямое избирательное право при тайном голосовании и свободном участии в выборах*. Вопросы активного избирательного права, а также статус избирателей установлен в Акте о народном представительстве 1983 года с изменениями, внесенными в 2000 г.

От выборов в Европейский парламент и до выборов в местные органы муниципальной власти законодательно установлены различные избирательные системы, такие, как мажоритарная система относительного большинства (*First Past the Post*), система до-

⁹⁶ URL: www.legislation.gov.uk/ukpga/2012?title=Elections

⁹⁷ Там же.

полнительного голоса (*Supplementary Vote*), система голосования с указанием кандидатов в порядке предпочтения (*Single Transferable Vote - STV*), система списков (*List system*), система дополнительного членства (*Additional Member System*).

В настоящее время на общегосударственном уровне в Великобритании действует мажоритарная избирательная система относительного большинства, основанная на принципе «первый получает пост». От каждого из 646 избирательных округов избирается в парламент один депутат. Побеждает кандидат, получивший наибольшее число голосов вне зависимости от того, наберет он больше 50% голосов избирателей или нет. Партия, получившая большинство мест в палате общин, должна сформировать правительство. Аналогичная система используется на выборах в местные органы власти в Великобритании, за исключением Северной Ирландии. Система дополнительного голоса применяется на выборах мэров, на которых избиратели могут подать два голоса в порядке предпочтения. В бюллетене предусмотрены две колонки, одна для первичного, а другая для дополнительного выбора. Избиратели должны решить, заполнять им вторую колонку или нет.

Избранным считается кандидат, набравший в первой колонке свыше 50% голосов. Когда ни один из кандидатов не получил больше половины голосов избирателей, остаются два кандидата с наибольшим числом голосов. Затем голоса, поданные за каждого из них во второй колонке, суммируются с голосами из первой. Побеждает кандидат, в сумме получивший наибольшее число голосов.

Система голосования с указанием кандидатов в порядке предпочтения, система единственного передаваемого голоса, используется на выборах в Ассамблею Северной Ирландии, на местных выборах, а также на выборах в Европейский парламент на территории Северной Ирландии.

По мнению экспертов, эта система входит в число наиболее предпочтительных. По системе единого передаваемого голоса каждый избирательный округ представлен не одним, а несколькими кандидатами, как правило, от 3 до 6. Избиратели оценивают кандидатов в порядке предпочтения, проставляя напротив имен кандидатов номера 1,2,3 и далее. Классическая форма пропорциональной избирательной системы, система списков, используется в Соединенном Королевстве в период проведения выборов в Европарламент.

Шотландский парламент, Ассамблеи Уэльса и Лондона избираются по системе дополнительного членства. Каждый избиратель имеет право использовать два голоса. Один за представителя от избирательного округа по мажоритарной системе и другой за партию.

Наличие такого большого числа различных моделей избирательных систем свидетельствует о высокой динамике развития избирательного законодательства. Реформы избирательного законодательства постоянно находятся в числе приоритетных вопросов в парламенте.

Для того чтобы принять участие в выборах, избирателя должны включить в соответствующий реестр избирателей: реестр парламентских избирателей, реестр избирателей в органы местного управления, реестр заочного голосования и ряд других. Избирателя можно внести в два или более избирательных списков, но при этом он обладает только одним голосом.

Начиная с 16 февраля 2001 г., в Великобритании была введена новая система регистрации избирателей, в соответствии с которой учрежден постоянно обновляемый реестр (rolling register). Изменения вносятся в реестр ежемесячно, за исключением трех месяцев — сентября, октября и ноября. Избиратели, которые по тем или иным причинам решили поменять место жительства, имеют право в любое время обратиться в бюро регистрации избирателей с необходимым заявлением, и потребовать изменения реестра. Такие изменения вносятся в начале следующего месяца. Данная реформа проведена с целью обеспечения более полной регистрации избирателей. Ранее по указанным причинам не включались в избирательные реестры от 5 до 6 млн потенциальных избирателей.

С той же целью в 2006 г. были внесены изменения в Акт о народном представительстве 1983 г. Однако эти меры полностью так и не решили проблему абсентеизма. Все более апатичное отношение избирателей не только к выборам, но и к власти в целом, проявилось и на последних⁹⁸ парламентских выборах 2005 г. В голосовании приняли участие только 61% избирателей.

Правовое регулирование вопросов, связанных с выборами, политическими партиями осуществляется на основе Акта о политических партиях, выборах и референдумах 2000 года. Следует отметить, что оно отличается значительным своеобразием. Одной из его

⁹⁸ На момент выхода книги.

существенных особенностей является то, что до конца 1990-х годов статус британских политических партий не был закреплен законодательно и фактически не отличался от статуса любой общественной организации или общественного объединения. Партии не подлежали регистрации и участвовали в политической жизни страны в силу факта самопровозглашения.

Такой подход изменился лишь в 1998 г. с принятием Акта о регистрации политических партий, в развитие которого был принят Акт о политических партиях, выборах и референдумах 2000 г., послуживший важной вехой в конституционном развитии Великобритании. Он создал механизмы контроля за участием партий в выборах и обеспечил открытость и прозрачность их деятельности.

Наиболее важными являются вопросы *финансирования выборов*. Законом предусмотрена возможность оказания *пожертвований*. Помимо прямой финансовой помощи и дарений, допускается не прямое и неденежное финансирование. Например, в виде безвозмездного предоставления помещений, другого имущества, спонсорской поддержки проводимых мероприятий и другое, а также порядка расходования средств на избирательную кампанию. Такими средствами признаются все расходы, связанные с избирательным процессом, в том числе так называемые «неявные расходы». По завершении выборов политические партии и кандидаты обязаны представить в Комиссию подробный отчет о расходах на избирательную кампанию.

Правовой статус кандидатов определяется законодательством. Право быть избранным в Великобритании предоставлено лицам, достигшим возраста 18 лет и имеющим гражданство либо Великобритании, либо одной из стран Содружества или Республики Ирландия. Граждане других государств не могут быть избраны в парламент Великобритании. Вместе с тем граждане стран ЕС могут баллотироваться в законодательные собрания Шотландии, Уэльса и Северной Ирландии и на местных выборах. Следует подчеркнуть, что в последние годы прослеживается тенденция к либерализации законодательства, устанавливающего требования к кандидатам. После принятия *Акта о палате лордов 1999 г.* пассивное избирательное право было предоставлено всем наследственным пэрам, за исключением 92 пэров, которые продолжают работу в палате лордов. В 2001 г. служителям церкви предоставлено право быть избранными в парламент, за исключением духов-

ных лордов. С вступлением в силу статьи 17 Акта об администрировании выборов 2006 г., возрастной ценз пассивного избирательного права понижен с 21 года до 18 лет.

Согласно британским законам, участвовать в парламентских выборах в Соединенном Королевстве имеют право следующие категории граждан: лица, достигшие 18-летнего возраста; подданные Соединенного Королевства, стран Содружества или Ирландской Республики; лица, зарегистрированные в избирательном округе и внесенные в списки избирателей. Могут также голосовать те, кто постоянно проживает за границей менее 20 лет, а избиратели в Северной Ирландии должны прожить в своем избирательном округе не менее трех месяцев. В целом этим критериям отвечают более 44 миллионов человек. Исключены из участия в голосовании: члены палаты лордов; заключенные и другие. Лица, уличенные в нарушении процедуры голосования, лишаются права голоса на пять лет.

Королеве предоставляется право голосовать, как и членам королевской семьи, однако они не пользуются этим правом, поскольку на практике это могло быть признано неконституционным. В 2001 году впервые участие в голосовании было разрешено принять бездомным. В стране не существует единого документа или закона, в котором было бы определено, кто может стать кандидатом на парламентских выборах. При этом, однако, в различных правовых актах установлено, что кандидаты должны быть старше 21 года, гражданами Соединенного Королевства, Ирландской Республики или страны Содружества.

Точный язык закона гласит, что лица, подпадающие под категорию идиотов, не могут голосовать, но душевнобольные – могут, только с оговоркой, в состоянии прояснения сознания. При этом лица, содержащиеся в психиатрических лечебницах, лишены права голоса.

Существуют ограничения и в отношении пассивного избирательного права.

Не могут избираться и быть избранными в парламент: члены палаты лордов; не восстановленные в правах банкроты; люди, страдающие серьезными психическими заболеваниями; заключенные, отбывающие наказание сроком более одного года; люди, нарушившие избирательные правила в последние 5-10 лет; люди, осужденные за государственную измену; некоторые категории людей, занимающих оплачиваемые посты на государственной

службе. Указанная норма распространяется и на юристов, госслужащих, военных или полицейских, членов законодательных органов любой страны или территории за пределами Содружества, духовенство англиканской церкви, церкви Шотландии, церкви Ирландии и римско-католической церкви.

Кандидат может принимать участие в выборах одновременно в нескольких округах. В случае победы кандидат обязан в течение одной недели принять решение о том, какой округ он желает представлять. Для того чтобы стать депутатом парламента, кандидат должен получить в конкретном избирательном округе больше голосов, чем его соперники. В Великобритании не требуется абсолютного большинства голосов зарегистрированных избирателей.

Следовательно, даже минимальный перевес дает кандидату право на парламентский мандат. В период парламентских выборов Соединенное Королевство условно поделено на 646 округов.

Каждый округ избирает одного члена парламента, а каждый избиратель получает в руки один бюллетень. Голоса избирателей подсчитываются, и кандидат, набравший большее количество, объявляется победившим. Большая часть кандидатов выступает от различных партий, и партия, получившая наибольшее число мест в парламенте, формирует правительство.

Необходимо отметить также особое значение местных выборов. Великобритания относится к числу стран с развитой системой местного самоуправления, которая развивалась непрерывно со времени самоуправляющихся городов. В Шотландии, Уэльсе и Ирландии действует одноуровневая система, в Англии – сочетание одно- и двухуровневых систем местного управления.

Согласно *Акту о местном управлении 2000 г.*, непосредственно населением избираются мэры сроком на четыре года и местные советы. Если на пост мэра баллотируются менее трех кандидатов, то избиратель получает один голос, побеждает кандидат, набравший простое большинство голосов. В том случае, если на выборах выступают трое и более кандидатов, то применяется система дополнительного голоса, согласно которой избиратели получают право подать два голоса за двух кандидатов в порядке предпочтения. Выборы в местные представительные органы, называемые советами, проходят в районах, на которые делится каждый округ. От такого района могут избираться несколько представителей. При этом не установлены жесткие ограничения по размеру районов. Таким об-

разом, от одного района может быть избран один представитель, тогда как от другого в рамках того же округа – несколько. В большинстве районов используется избирательная система относительного большинства. Особым статусом и, соответственно, обособленной системой выборов обладает Большой Лондон.

Согласно *Акту об органах власти Большого Лондона 1999 г.* учреждены мэр и Ассамблея Большого Лондона в составе 25 выборных членов. Выборы мэра происходят по описанной выше процедуре, а для выборов в Ассамблею установлена смешанная избирательная система, или «Система дополнительного членства», согласно которой 14 членов избираются по мажоритарной системе относительного большинства, 11 членов – по пропорциональной системе. Следует отметить, что местным выборам отводится заметное место в политической жизни страны. Результаты местных выборов дают возможность оценить политический вес тех или иных партий на общенациональном уровне и, тем самым, прогнозировать соотношение политических сил на предстоящих общих выборах. Местные выборы позволяют оценить достоинства и недостатки новых избирательных технологий служат своеобразным барометром для определения новых избирательных технологий.

Большой Лондон состоит из тридцати двух муниципальных единиц и еще одной, the City of London, при этом каждый из муниципалитетов отвечает за свою территорию. Органы местного управления организуют практически все, связанное с благоустройством территорий и поддержания порядка, но им не подчиняется полиция Лондона и общественный транспорт. Система Большого Лондона претерпела значительные изменения – избирается мэр города и Ассамблея г. Лондона, которые решают вопросы, касающиеся всего города, и координируют работу муниципалитетов. Таким образом, решилась проблема деления власти между комитетами различных районов, интересы которых часто пересекаются. Первые выборы в правительство Лондона прошли в мае 2000 года и затем каждые четыре года.

На выборах мэра г. Лондона 3 мая 2012 года победили консерваторы. Переизбранный на выборах Борис Джонсон продолжил свою деятельность на этом посту⁹⁹.

⁹⁹ URL: www.londonelects.org.uk

Особую форму имеет организация выборов в Сити города Лондона, где правом голоса обладают не только жители, но и бизнесмены. Сити – это единственный район столицы, в котором около 800 лет сохраняется местное управление в форме корпорации (www.cityoflondon.gov.uk).

Муниципальных графских округов всего шесть (Tyne and Wear, West Midlands, Merseyside, Greater Manchester, West Yorkshire и South Yorkshire) и разбиты они на 36 муниципальных округов.

Немуниципальные графства представляют собой двухуровневую систему местного самоуправления: графство – верхний уровень и округ – нижний.

Графство отвечает за транспорт, планирование строительства, регулирование дорожного движения, образование, защиту потребителей, пожарную службу, библиотеки, а округ отвечает за охрану окружающей среды и другие, более мелкие дела. И графство, и округ совместно управляют музеями, художественными галереями и парками. Кроме муниципалитетов, по всей Англии существуют приходские советы, которые собираются нерегулярно и решают еще более мелкие местные проблемы.

В Шотландии работает одноуровневая система из 32 муниципалитетов, которые отвечают за все, включая пожарные службы и транспорт. Также там существуют общественные советы, представляющие интересы местных жителей в вышестоящих организациях.

В Уэльсе 22 совета одноуровневой системы местного самоуправления управляют всеми местными делами, кроме пожарных служб, которыми заведуют три пожарных управления Уэльса. Кроме того, на территории Уэльса работают около 750 общественных советов, по сути своей сходных с приходскими. В Северной Ирландии 26 окружных советов отвечают за состояние окружающей среды, отдых и развлечения местных жителей, а все остальные заботы лежат на плечах соответствующих министерств.

Все муниципалитеты и советы состоят из советников, которых, в свою очередь, выбирают местные жители. Советники выбираются на четыре года. Ежегодно среди советников выбирается президент. Если совет или муниципалитет – городской, то его президента называют мэром (Mayor). Мэр Лондона носит название Лорда Майора (Lord Mayor).

Таким образом, в Великобритании используется несколько избирательных систем. Система – первый получает пост – *First Past*

the Post используется для всенародных выборов, а также при выборах *местного самоуправления в Англии и Уэльсе* (раньше и в Шотландии). *Additional Member System*, система дополнительного членства, была введена после осуществления программы региональной автономии (devolution) в 1999 году для Шотландского парламента, Уэльского собрания и Лондонского собрания. Система *Single Transferable Vote*, система голосования с указанием кандидатов в порядке предпочтения, используется для выборов в Ассамблею Северной Ирландии и местные советы. *List system*, система списков, используется для выборов в Европейский парламент. *Supplementary Vote*, система дополнительного членства, используется для выбора мэров городов. Любой гражданин может получить информацию о выборах, поскольку информация о выборах размещается на сайте www.aboutmyvote.co.uk

Из вышеизложенного можно сделать вывод, что изменения, произошедшие в избирательном праве Великобритании за последние десять лет, основывались на нормах и стандартах европейского и международного права.

В настоящее время активно идет процесс реформирования избирательного права Великобритании с целью минимизации потери голосов во время проведения выборов и исключения практики тактического голосования.

В последние годы стали развиваться альтернативные способы проведения голосования. В соответствии с положениями статьи 2 Приложения 4 к Акту о народном представительстве 2000 г. избиратели могут голосовать лично на соответствующем избирательном участке, если только такому лицу не предоставлено право голосовать заочно. Кроме того, с целью уменьшить уровень абсентеизма, установлено, что лицо, имеющее право голоса и включенное в список для голосования, может голосовать по почте или назначить доверенное лицо для голосования от его имени и использовать возможность голосования «по доверенности».

Существовали также и многочисленные «плотные» проекты с целью запуска мультимедийного электронного голосования на местных выборах, позволяющего людям отдавать свой голос через интернет, смс¹⁰⁰.

¹⁰⁰ Stuart Wilks-Heeg. Purity of Elections in the UK. Causes for Concern The Joseph Rowntree Reform Trust Ltd., 2008. P. 44.

Указанные принципы и особенности организации и проведения выборов использовались и 3 мая 2012 года, когда состоялись выборы в местные органы власти, а также и в региональные органы местного самоуправления. Развитие и совершенствование принципов избирательного права с учетом современных тенденций в развитии гражданского общества определяет новые направления развития избирательной системы Великобритании в целом.

§ 3. Органы, отвечающие за избирательный процесс в Великобритании

В избирательную систему входят независимые друг от друга органы, которые не имеют единого координирующего центра, это — *Министерство по конституционным вопросам, государственные секретари по делам Шотландии, Уэльса и Северной Ирландии, секретарь Короны в штате Лорда-канцлера, Избирательная комиссия, Служба избирательных петиций, Королевская почта* и другие. Такая структура органов служит определенной гарантией соблюдения принципа свободных и честных выборов. Однако система имеет и недостатки: полномочия отдельных органов четко не определены, в некоторых случаях они могут дублироваться.

В настоящее время повышается роль *Избирательной комиссии*, как независимого органа государственной власти, подотчетного парламенту. В своей деятельности комиссия нацелена на обеспечение целостности и эффективности демократического процесса в Великобритании, расширение участия населения в политической жизни страны и совершенствование избирательного права.

В последние годы к ней перешли функции существовавших ранее комиссий по установлению границ избирательных округов Англии, Уэльса, Шотландии и Северной Ирландии. Помимо Избирательной комиссии, в организации выборов участвуют иные органы государственной и региональной власти.

Должностные лица, организующие парламентские и местные выборы, как правило, осуществляют эту деятельность «по должности», занимая иные должности на государственной службе и получая денежное вознаграждение по своему основному месту работы.

Контроль за проведением выборов в каждом избирательном округе осуществляют уполномоченные либо исполняющие обязанности уполномоченного по выборам. Должность уполномо-

ченного представляет собой скорее дань традиции. Ее занимает, как правило, одно из высших должностных лиц местной администрации.

Уполномоченный по выборам практически не участвует в проведении выборов. Его полномочия носят чисто номинальный характер и сводятся в основном к объявлению результатов выборов. Реальную ответственность за организацию и проведение выборов несет исполняющий обязанности уполномоченного по выборам. В Англии и Уэльсе это место занимает должностное лицо, ответственное за регистрацию избирателей. В Шотландии эти функции осуществляются уполномоченными по выборам, назначаемыми местными советами. Указанные должностные лица формируют свой аппарат.

Законодательство предусматривает две формы контроля за действиями должностных лиц: административный и судебный. При этом судебный контроль, как правило, является наиболее эффективным средством обеспечения законности при проведении выборов.

В последние годы в решении спорных вопросов, связанных с проведением выборов, возрастает роль омбудсманов. Особенность института омбудсмана в Соединенном Королевстве заключается в том, что он является специализированным коллективным органом.

В 2006 г. на местных выборах в пятнадцати районах Великобритании осуществляли апробацию так называемых «пилотных схем». На этих выборах предусматривалось применение новых избирательных технологий, таких, как электронные системы подсчета голосов и проверки подлинности подписей избирателей на заявлениях об участии в голосовании по почте, досрочное голосование на специальных избирательных участках и других.

Разнообразие избирательных моделей, применяемых на выборах в Великобритании, позволяют сделать вывод о том, что в результате проведенных реформ сложилось несколько видов избирательных систем, отдельные элементы которых не только не конкурируют между собой, но и взаимно дополняют друг друга.

Особое внимание при проведении реформ уделяется порядку формирования избирательных округов. Процедура формирования избирательных округов претерпевает постоянные изменения. Действующие ныне комиссии по пересмотру границ избирательных округов проводят полный пересмотр границ раз в 8-12 лет, а также осуществляют текущий их пересмотр, если в этом возникает необходи-

мость. Общее число избирательных округов в Англии, Шотландии и Уэльсе не должно быть существенно больше или меньше 613. Из них в Уэльсе должно быть не менее 35, в Северной Ирландии от 16 до 18, а в Шотландии – не менее 71 округа. Отдельно учреждается округ, включающий территорию Большого Лондона. Кроме того, отдельные округа формируются для Оркнейских и Шетландских островов. Исторически они не могут быть объединены с другими территориями в рамках одного избирательного округа.

На парламентских выборах 2010 года было учреждено 646 избирательных округов (вместо 659 на предшествующих выборах): в Англии – 529; Шотландии – 59; Уэльсе – 40; Северной Ирландии – 18. При пересмотре границ округов всегда учитываются муниципальные границы, пути сообщения, а также географические особенности.

В ряде случаев некоторые местные образования могут частично входить в два и более избирательных округа. Наибольшее значение имеют нормы о числе округов и учете так называемого избирательного метра, включающего приблизительное среднее число избирателей в избирательном округе, определяемое путем деления общего количества избирателей на число избирательных округов на момент начала пересмотра границ. В настоящее время он составляет примерно 65 тыс. человек. С апреля 2007 года прекратили свое существование комиссии по формированию избирательных округов. Все их полномочия переданы Избирательной комиссии.

Недостатки нынешней системы установления границ избирательных округов связаны в основном с отсутствием четких, определенных критериев равенства избирательных округов.

§ 4. Стадии избирательного процесса

Стадии избирательного процесса начинаются с момента назначения выборов и завершаются в день голосования. Дата проведения выборов в Великобритании определяется премьер-министром. При этом законодательством ограничивается лишь общий срок деятельности палаты общин – не более пяти лет.

Существуют два варианта прекращения работы парламента. В рамках обычной легислатуры парламентские выборы проводятся один раз в пять лет. Но при определенных обстоятельствах выборы могут проводиться досрочно. Подготовка к выборам начина-

ется в тот же день, когда королева по предложению Тайного совета в лице премьер-министра издает Воззвание о роспуске старого и созыве нового парламента. На основании Воззвания королевы секретарь короны в штате Лорда-канцлера издает приказ о проведении парламентских выборов.

При проведении дополнительных выборов приказ о проведении выборов издается на основании распоряжения спикера палаты, который принимается после обсуждения вопроса о проведении дополнительных выборов на заседании палаты. Выборы обычно проводятся не позднее, чем через 17 дней без учета выходных после издания приказа о проведении выборов. Такой непродолжительный срок избирательной кампании в Великобритании объясняется не только историческими традициями, но и особенностями избирательного законодательства, стремлением не допустить расшатывания существующей партийной системы, необходимостью экономии средств и другие.

В организации выборов имеются и недостатки. Например, сокращение сроков проведения выборов при досрочном роспуске парламента дает преимущества для той партии, которая находится у власти. Она имеет больше возможностей мобилизовать свои силы. В самом невыгодном положении оказываются мелкие партии. Такие партии не успевают подготовиться к избирательной кампании и теряют свой электорат. Другой недостаток — значительный процент неявки избирателей. При укороченном цикле избирательной кампании многие избиратели не могут определить свой выбор и предпочитают уклониться от участия в выборах.

Активно развиваются и формы предвыборной агитации, в том числе такие формы, как публикация материалов, отправка почтовых сообщений, предвыборные собрания, наружная реклама, привлечение вербовщиков, использование электронных средств массовой информации.

В период выборов большое значение имеет правовое регулирование политического вещания, использование средств массовой информации. Оно существенно урезает возможности малых и вновь образованных партий, что, в свою очередь, укрепляет существующую двухпартийную систему. Продолжает действовать так называемая система «избирательных качелей», когда власть попеременно переходит от одной партии к другой. Попытки изменить такое положение дел предпринимались неоднократно,

но были безуспешными в результате не только противодействия со стороны ведущих политических партий, но и зачастую нежелания средств массовой информации менять привычную картину политической жизни.

Выборы в парламент Великобритании традиционно проводятся по четвергам с 7 часов до 22. В случае возникновения народных волнений, законодательство допускает перенос выборов на следующий день.

Порядок подведения итогов голосования на различных уровнях обладает своими особенностями. Например, на парламентских выборах определение результатов выборов проводится на основе мажоритарной системы относительного большинства, при этом законодательство не устанавливает каких-либо требований к явке избирателей или к минимальному числу голосов, которые должен получить кандидат.

Если кандидаты получили одинаковое число голосов, победитель определяется жеребьевкой, проводимой уполномоченным по выборам. В случае, если результаты подсчета голосов за разных кандидатов лишь незначительно различаются между собой, кандидаты и их агенты по выборам могут потребовать проведения повторного пересчета голосов.

Первые результаты выборов объявляются в избирательных округах начиная с 11 часов вечера того же дня, а в большинстве округов становятся известны к 3-4 часам ночи.

В Северной Ирландии подсчет голосов начинается лишь утром следующего дня, а результаты, как правило, появляются после полудня.

После того как были получены последние результаты от избирательных округов или как только стало ясно, что какая-либо партия получила абсолютное большинство мест в палате общин, премьер-министр делает заявление о результатах выборов. В том случае, если правящая партия остается у власти, кабинет считается автоматически переизбранным и продолжает свою работу без дополнительного подтверждения полномочий. В противном случае, премьер-министр обязан уйти в отставку, направив соответствующее прошение королеве.

Акт о Шотландии 1998 г. (Scotland Act 1998) предоставил право государственному секретарю издавать указ, регулирующий следующие вопросы:

- a) порядок проведения выборов;
- b) решение о проведении выборов в чрезвычайной ситуации или при непредвиденных обстоятельствах;
- c) приобретение места в парламенте не в порядке прямого избрания (когда кандидат прошел по партийным спискам).

Необходимо отметить, что выборы в местные органы власти не во всех Советах проводятся каждый год. По мнению Избирательной комиссии, в стране необходима реформа местного избирательного процесса.

Результаты голосования по большинству избирательных округов становятся известны уже в течение 5-6 часов после официального закрытия избирательных участков. В сельских избирательных округах результаты выборов, как правило, объявляются на следующий день. По окончании подсчета бюллетеней, уполномоченный по выборам объявляет кандидата, набравшего большее количество голосов, количество голосов, полученных каждым кандидатом, и количество недействительных бюллетеней. Он также обязан вывесить объявление о результатах выборов.

Таким образом можно сделать вывод, что как основные стадии избирательного процесса, назначение выборов, формирование организационно-технологической основы, выдвижение и регистрация кандидатов, агитация, голосование, определение итогов выборов и их легитимация, так и факультативные, приостановление и перенос выборов определяются и подробно регулируются законодательными актами и актами делегированного законодательства.

§ 5. Избирательные правонарушения и ответственность

В Великобритании отсутствуют постоянно действующие органы для рассмотрения избирательных споров. В настоящее время существует три способа рассмотрения дел, связанных с проведением выборов: в суде по делам выборов; в Высоком суде (по ограниченному кругу вопросов); в судах общей юрисдикции (как правило, по делам, связанным с коррупционными правонарушениями).

Споры и нарушения, связанные с выборами, рассматриваются обычными судами и Судом по выборам. Любой из зарегистрированных избирателей, кандидат или его агент могут подать ходатайство, подвергнув сомнению результаты выборов в течение 21 дня

после объявления результатов. В последние годы такие случаи имели место в основном в Северной Ирландии. Если суд признал недействительной победу кандидата, он имеет право либо назначить новые выборы в избирательном округе, либо признать победу за вторым по количеству набранных голосов кандидатом.

Суд по делам выборов учреждается в случае, если вопрос касается результатов выборов. В соответствии с положениями статьи 123 Акта о народном представительстве, в состав суда входят два судьи Высокого суда. Суд по делам выборов созывается по решению Высокого суда на основании парламентской избирательной петиции. На протяжении последнего века решения об отмене результатов выборов по отдельным избирательным округам выносились 17 раз, последний – 6 октября 1997 г.

Дела, связанные с избирательным законодательством Великобритании, может рассматривать и Европейский суд по правам человека.

Акт о народном представительстве содержит объемный перечень правонарушений. Говоря о нарушениях в сфере избирательного права, необходимо учитывать, что в британском праве понятие правонарушения включает как преступления, так и проступки, что затрудняет общую их классификацию. В избирательном праве все правонарушения подразделяются на две категории – коррупционные правонарушения и незаконную практику. Санкции за совершение различных правонарушений могут варьироваться от штрафа до тюремного заключения. Кроме того, правонарушитель лишается пассивного избирательного права сроком на 10 лет (если правонарушение относится к категории коррупционных) или 5 лет (если лицо осуждено за незаконную практику).

Коррупционные правонарушения включают в себя такие категории преступлений, как обман, мошенничество, оказание давления на избирателей, подкуп, фальсификация документов о выдвижении кандидата и др.

Понятие «незаконной практики» включает нарушения, связанные с действиями доверенных лиц, голосование более одного раза, голосование вопреки лишению права голоса, а также ряд правонарушений, связанных с использованием помещений, освещением предвыборной кампании и др.

Законодательство Великобритании устанавливает ответственность по очень большому числу правонарушений в сфере избира-

тельного права и подробно детализирует содержание соответствующих запретительных норм, что не только сокращает возможности произвольного их истолкования, но и позволяет использовать их в качестве дополнительного регулятора процесса проведения выборов. Такой подход не только существенно расширяет возможности правового регулирования, но и повышает его эффективность.

Результаты выборов могут обжаловаться в случае нарушения закона о выборах. В соответствии с видом нарушения предусматривается наказание в виде лишения права баллотироваться. Порядок обжалования результатов выборов предусматривает 21 день для заявления о каком-либо нарушении во время проведения выборов. В случае внесения заявления, учреждается суд по выборам. В составе двух судей Верховного (Высокого) суда Суд по выборам уполномочен проверять правильность выборов вплоть до осуществления пересчета голосов. В том случае, когда суд выносит решение о нарушении закона, выборы могут признаться недействительными.

§ 6. Коалиции, деволюция и модели избирательных систем

Сейчас в Великобритании одновременно действуют несколько моделей избирательных систем, поэтому в стране существует, как уже было отмечено, сложная и многоуровневая избирательная система, которая требует постоянного совершенствования законодательства, регулирующего вопросы, связанные с правонарушениями и ответственностью при проведении выборов.

Если в целом давать характеристику британской избирательной системе, то необходимо отметить, что она, как и любая избирательная система, имеет ряд недостатков. Например, значительная часть населения страны остается не представленной в органах власти, а партия, получившая на выборах меньше голосов, чем ее соперники, может оказаться представленной в парламенте большинством депутатских мест.

Результаты любых выборов при данной системе зависят не только от того, как голосуют избиратели, но и от того, как их голоса распределены по избирательным округам и как эти округа распределяются по стране. В то же время мажоритарная система проста и понятна. Здесь не требуется ни сложных расчетов, ни неяс-

ных для рядовых избирателей маневров с общими списками. Одно из ее преимуществ – тесная связь между депутатами и избирателями. Поскольку округа одномандатные, каждый депутат в единственном числе представляет свой округ. На выборах соревнуются не безликие списки, а кандидаты, чьи личностные качества небезразличны избирателям.

К числу положительных свойств мажоритарной избирательной системы относится и то, что в ней заложены возможности формирования эффективно работающего и стабильного правительства. Она позволяет крупным, хорошо организованным политическим партиям легко побеждать на выборах и создавать однопартийные правительства. Созданные на этой основе органы власти являются устойчивыми и способными проводить твердую государственную политику. Одним из основных аргументов в защиту метода избрания депутатов в один тур, на основе мажоритарной системы относительного большинства в Великобритании, служит его “*простота*”. Это верно для Великобритании – страны с многовековыми демократическими традициями.

Органы местного самоуправления – неотъемлемая часть графств, округов и других административных единиц Великобритании. Местное самоуправление – выборный орган. Оно обладает делегированными полномочиями, переданными ему парламентом. По итогам голосования на местных выборах в 2011 году из 15 городских советов подконтрольны соответственно один – консерваторам, пять – лейбористам, один – либерал-демократам, а остальные разного рода коалициям¹⁰¹.

В Англии существует три типа местного самоуправления и соответственно избираемых органов: уникальный Большой Лондон (Greater London), шесть так называемых муниципальных графских округов (Metropolitan County Areas) и немunicipальные графства (Non-Metropolitan Counties).

Согласно *Акту о Шотландии 1998 г.* в мае 1999 г. были проведены первые выборы в однопалатный парламент Шотландии. В составе парламента 129 членов, избранных на четыре года. В 2003 г. выборы в парламент по соотношению политических партий были похожи на предшествовавшие. 50 мест заняли лейбори-

¹⁰¹ Chris Game. The 2011 English local elections – Labour’s continuing recovery? INLOGOV Briefing-April 2011, University of Birmingham, 2011. P. 3.

сты, 27 – шотландские националисты, 18 – консерваторы и 17 – либеральные демократы. Избрание Шотландского парламента – значительное событие в развитии процесса *деволюции* в Великобритании. В законодательном порядке парламент наделен полномочиями принимать законы в образовательной сфере, в сфере местного управления, строительства, экономического развития региона, гражданского и уголовного права, сельского хозяйства, спорта, туризма.

Не менее важные изменения произошли и с учреждением Национальной ассамблеи Уэльса в Кардифе в мае 1999 года. В состав Собрания вошли 60 избираемых членов¹⁰². Возглавляет их первый секретарь и кабинет министров. Повторные выборы в Уэльсе проводились 1 мая 2003 года. Большинство мест в Собрании получили лейбористы, затем партия Плайд Камри, консерваторы и либеральные демократы.

Полномочия, переданные в порядке делегированного законодательства, включают в себя законодательство в сфере туризма, культуры, образования, здравоохранения, транспорта, водных ресурсов, экологии, а также валлийского языка.

В Национальную ассамблею Северной Ирландии 10 марта 2007 года выбрали радикалов. На выборах в Национальную ассамблею Северной Ирландии во второй раз победили радикальные партии протестантской и католической общин Ольстера. На этот раз «Демократической юнионистской партии» (DUP) досталось на шесть мест больше, чем в 2003 году (36), а количество представителей «Шинн Фейн» (SF) увеличилось на четыре человека (28). Умеренные протестанты и католики оказались на третьем и четвертом месте, общее число депутатов в законодательном собрании составляет 108 человек.

Шотландский парламент (Scottish Parliament), учрежденный *Актом о Шотландии 1998 г.*, является однопалатным органом, в состав которого входят 129 членов, избираемых на четыре года. Выборы проходят по смешанной избирательной системе, которая предоставляет каждому избирателю два голоса: один за членов парламента от избирательного округа и один «региональный» голос за политическую партию или независимого кандидата. 73 места в парламенте занимают депутаты, избранные по одномандат-

¹⁰² Britain 2001 The Official Yearbook of the United Kingdom, 2000. P. 28.

ным округам (по мажоритарной системе относительного большинства); 56 мест предоставлены восьми регионам, от которых избираются по семь членов (по пропорциональной системе). Выборы проводились четыре раза – в 1999, 2003, 2007 и 2011 годах.

Национальная ассамблея Уэльса, сформированная в 1999 г. на основе *Акта о правительстве Уэльса*, включает 60 выборных членов. При избрании Национальной ассамблеи Уэльса, как и в Шотландии, используется смешанная избирательная система: 40 членов избираются на основе мажоритарной системы относительного большинства, 20 членов – по пропорциональной системе, по четыре человека от каждого из пяти округов, учрежденных для выборов в Европейский парламент. Более сложно процесс становления парламентаризма проходит в Северной Ирландии. Парламент был создан там в 1921 году, но в 1972 году самоуправление в Северной Ирландии упразднили. И только в 1998 году на основе Белфастского соглашения или так называемого Соглашения Страстной пятницы был принят *Акт о выборах в Северной Ирландии*.

Первые выборы в Национальное собрание Северной Ирландии прошли в июне 1998 года по пропорциональной системе голосования с указанием кандидатов в порядке предпочтения. Сложность и противоречивость процессов регионального развития пока не мешают сохранению единства государства. Задача сохранения государства осложняется наличием достаточно мощных националистических движений и в силу определенных дефектов программы регионального развития. Программа изначально предусматривала неравноправный статус регионов. С учетом этого фактора была проведена реформа число мест в Ассамблее Северной Ирландии сократилось со 108 до 96. Деятельность Ассамблеи восстановлена после перерыва в её работе с 12 апреля 2010 года.

Особенности порядка правового регулирования участия партий в выборах заключаются в том, что при наличии тщательной детализации правовых норм, которая обеспечивает эффективные формы контроля в то же время правовые нормы не содержат каких-либо обременительных положений, сковывающих активность политических партий. Такое соотношение интересов государства и политических партий – свидетельство как высокого уровня развития правовой техники, так и устойчивости политической системы в целом.

Глава XI

Избирательное право Государства Израиль

§ 1. Зарождение и становление избирательной системы

В вышедшем в 2013 в Париже учебнике «Конституционное право» содержится весьма точное, на наш взгляд, определение понятия «избирательного права», которое состоит из трех частей: избиратель, выборы, включая избирательную систему, и выборные лица (избранные). Его авторы отмечают: «С целью гарантирования демократического характера политического режима в любом государстве, необходимо, чтобы регулирующие выборы правила основывались на конституционных принципах и фиксировались предельно точно для недопущения различного толкования при претворении их в жизнь»¹⁰³.

Попытаемся с этих позиций проанализировать избирательное право и избирательную систему Израиля. При этом отметим, что труды израильских ученых написаны в основном на иврите, что затрудняет исследователям из других стран знакомство с ними. В западной юридической литературе работ по данной проблематике не много. Что касается российских израилеведов, то среди них практически нет специалистов, имеющих публикации по вопросам избирательного права и избирательной системы этой страны.

В контексте растущего внимания со стороны международного сообщества к перспективам развития демократии в ближневосточных и северо-африканских странах, особенно после так называемой «арабской весны», весьма актуальным представляется изучение функционирования конституционально-правовых институтов, в том числе регулирующих избирательные процессы Государства Израиль, играющего важную роль не только в региональной, но и в мировой политике. К тому же, эта страна, по мнению мно-

¹⁰³ Z. Favoreu, P. Gaila, R. Chevontian, J.-Z Mestre, O. Pfersmann, A. Roux, G, Scoffoni, Droit constitutionnel, Paris, Édition Dalloz – 2013, 15 édition, P. 590.

гих правоведов, стала в настоящее время своего рода лабораторией и полигоном внедрения нововведений и современных разработок науки конституционного права.

Если термин «конституция» используется в большинстве стран для обозначения единого документа, имеющего высшую юридическую силу по отношению к другим законам и нормативно-правовым актам, то Израиль, как известно, имеет писаную не кодифицированную конституцию. Формально в нем отсутствует декларация прав и свобод человека и гражданина, хотя и существует обширная законодательная сфера, обеспечивающая их соблюдение. Кнессет, помимо законодательных функций, обладает полномочиями Учредительного собрания, что дает ему возможность наряду с обычными законами принимать основные (конституционные) законы, которые в будущем должны стать отдельными главами «классической» конституции. На сегодняшний день таких законов насчитывается одиннадцать: о Кнессете, президенте, правительстве (в третьей редакции), армии, столице и т.д.

В 1992–1994 годах Кнессет принял два принципиально новых основных законов, касающихся прав и свобод человека и ставших по сути декларацией прав и свобод. Их появление, по мнению многих юристов, позволило говорить о, своего рода, «конституционной революции» в стране. Одно из главных положений этих законов гласит, что принимаемые на основании чрезвычайного положения (введенного 19 мая 1948 года и не отмененного до сих пор) решения гражданских и военных властей не могут наносить ущерб достоинству человеческой личности. Подобное нововведение коренным образом преобразовало положение прав человека и гражданина, поскольку теперь эти права получили преференциальный правовой статус и содержатся в своде законов. «Конституционная революция» заложила основы для дальнейшей демократизации израильского общества вообще и конституционно-правовой системы в частности.

В течение многих лет политсистема израильского общества продолжает оставаться объектом серьезной критики со стороны различных политических сил и партий. В центре этой критики лежит избирательная система. На взгляд многих политиков и ученых, именно она является постоянным источником почти всех бед в государстве: фактором внутривластной нестабильности, одной из причин коррупции, беспомощности и не-

эффективности деятельности государственно-правового механизма власти и т.д.

С помощью действующих в стране избирательного права и избирательной системы немногочисленные политические группировки, выражающие лишь мнение небольшой части электората, фактически узурпировали всю полноту власти. Вот почему избирательная реформа остается по большому счету на бумаге и особых результатов в модернизации избирательных процессов не достигнуто, и в них мало что изменилось с момента образования израильского государства.

Т. Герман, известный в стране специалист по избирательным технологиям, справедливо писал в свое время, что израильская избирательная система, только начиная с 1996 года, когда вступил в силу Основной закон о правительстве (вторая редакция), предусматривающий проведение прямых выборов главы правительства, претерпела существенную трансформацию¹⁰⁴. До этого в нее были внесены лишь незначительные изменения, касающиеся, в частности, способа распределения «лишних голосов» и поднятия избирательного порога.

В теоретическом плане израильская политическая и академическая элита вновь и вновь продолжает ставить вопрос о модернизации избирательной системы. В настоящее время имеются как сторонники сохранения этой системы, так и реформаторы, выступающие за ее изменения.

Известный в Израиле публицист Дов Конторер указывает на преимущества пропорциональной системы перед мажоритарной системой. Он пишет, в частности, что, «пропорциональная система дает реальную возможность участия во власти всем разнородным группам, составляющим уникальный пазьянс израильского общества, предупреждая тем самым развитие негативных процессов гражданской отчужденности. Она предопределяет основной интерес избирателя к общегосударственным проблемам — за счет вопросов местной политики, обретающих доминантное значение при проведении выборов в одномандатных территориальных округа»¹⁰⁵.

¹⁰⁴ Герман Г. Власть и политика в Государстве Израиль, выборы и поведение избирателей. Тель-Авив. Изд-во Открытого университета, 1998. С. 48.

¹⁰⁵ Вести (Израиль) 23.03.2003.

В этой связи обращает на себя внимание статья аналитика Гарики Мазора «Реформа избирательной системы и укрепление парламентаризма». В ней он отмечает, что актуальная на сегодня проблема электорального дисбаланса между светским населением страны, религиозной частью общества и арабами все отчетливее вырисовывается на избирательном поле. Электоральная сила арабов, имеющих израильское гражданство, ослабляет еврейское представительство в Кнессете. Путь к сохранению решающего большинства еврейских избирателей автор видит не в отказе от парламентской республики, а в расширении принципов парламентаризма через кардинальное реформирование всей избирательной системы, которая должна предусматривать прежде всего отказ от прямого голосования по партийным спискам и переход к ступенчатости избирательного процесса через муниципальные выборы. Это приведет к избавлению от секторальности, укрепит демократические принципы государства и предотвратит будущие политические катаклизмы¹⁰⁶.

§ 2. Правовая основа избирательной системы Государства Израиль

Правовой основой израильского избирательного законодательства являются несколько законов: Основной закон о Кнессете (1958), Закон о выборах в Кнессет (1969), Закон о финансировании партий (1973), Закон о партиях (1992) и Основной закон о правительстве (2001).

Израильский метод голосования и подсчета голосов является уникальным и представляет собой чисто пропорциональную систему. Ее подробно изучают в рамках курса конституционного права на юридических факультетах университетов во многих странах. Необходимо напомнить, что в период между двумя мировыми войнами, когда Ишув (еврейская община в подмандатной Палестине) добивался автономного управления, существовавшая на тот момент мажоритарная система была упразднена, ее место заняла пропорциональная система, которая была одобрена практически всеми политическими силами и партиями.

Причина принятия пропорциональной системы была очевидной для отцов — основателей Государства Израиль, так как в тот

¹⁰⁶ url: <http://knesset.gov.il/>

период идея создания еврейского государства — главной цели сионистского движения — была еще только в проекте. Эта идея объединяла вокруг себя евреев различных взглядов и идеологий: светских и религиозных, включая сторонников радикальных течений, социалистов и коммунистов, либерал-демократов и консерваторов, сефардов и ашкенази. Проф. И. Грейлсаммер справедливо подметил, что «принятие Израилем мажоритарной системы в один тур как в Великобритании, или в два тура, что имело место во Франции, неизбежно означало бы вымывание из политического процесса малых и средних слоев израильского общества, а также привело бы в сложных и специфических внутри- и внешнеполитических условиях к пагубным последствиям»¹⁰⁷.

Израильская избирательная система позволяет сделать своего рода фотографию не только электората, но и всего состояния общества. Имеется в виду, что сама система голосования побуждает избирателя не столько проголосовать, сколько заявить о социальной или этнической принадлежности. Важно подчеркнуть, что в Израиле различие между политическими выборами и социально-этнической принадлежностью выявляется сильнее, чем в какой-либо другой стране.

Проф. К. Клейн, автор широко известных работ по конституционному праву Израиля, назвал существующую в стране избирательную систему «ключом всей политической системы»¹⁰⁸. Действительно, израильская система выборов — одна из самых простых в мире. Она определяется ст. 4 Основного закона о Кнессете: «Выборы в Кнессет являются всеобщими, национальными, прямыми, тайными и проводятся по пропорциональной системе в соответствии с Законом о выборах в Кнессет; настоящая статья может быть изменена только абсолютным большинством голосов депутатов Кнессета»¹⁰⁹.

С момента своего принятия данная статья имела особый статус. На тот момент это была единственная «жесткая» статья в израильском конституционном законодательстве, требующая специального большинства для внесения в нее изменений: «жесткость» эта

¹⁰⁷ Greilsammer J. *Réflexions sur le Système électoral israélien*, Paris, Seuil, 1995. P. 75.

¹⁰⁸ Klein C. *La démocratie d'Israël*. Paris, Seuil, 1997. P. 153.

¹⁰⁹ Ibid.

была минимальной, так как речь идет об абсолютном большинстве — 61 голосе из 120 членов Кнессета. Эта статья стала «эмбрионом» контроля над конституционностью законов в Израиле.

В практическом плане наличие пропорциональной системы свелось к голосованию по партийным спискам. Вся страна стала избирательным округом. Израильские граждане, достигшие 18 лет, независимо от пола и этнической принадлежности имеют право голосовать в один и тот же день по всей стране, и их голоса считаются действительными на национальном уровне, а лица, достигшие 21 года, имеют право быть избранными. Поэтому характерной чертой израильской пропорциональной системы, и это отличает ее от голосования в других государствах, является отсутствие округов и избирательного деления.

Израильские избиратели призваны голосовать за различные партийные списки. Сами они не принимают участие в процессе их составления. Списки составляются, как правило, штабами политических партий или лицом, уполномоченным на это. На деле речь идет о «кухонном подборе» членов списка. Шансы каждого кандидата на избирание определяется его порядковым номером. По традиции реальный отбор кандидатов и их размещение в списках осуществляется специальной комиссией *ad hoc* тайно, решение которой затем утверждается партийной инстанцией. Упомянутая комиссия создается штабом партии.

И только введение по американскому образцу системы промежуточных выборов в партиях («праймериз») сделало возможным и реальным участие рядовых граждан в процедуре составления списков. Смысл предназначения этих выборов сводился к тому, чтобы скорректировать издержки и негативные последствия пропорциональной системы.

Промежуточные выборы в израильском варианте имеют свои особенности. Крупные политические партии привлекают в свои ряды новых членов довольно специфическим способом. С приближением «праймериз» начинается активная кампания, часто возглавляемая кандидатами в депутаты парламента, стремящимися забронировать себе надежные места в списке, которая направлена на привлечение в партию максимального количества новых лиц. В политическом лексиконе для такой категории «членов» имеется свое название — «учтенные». За определенную сумму денег такие партийцы приобретают право участвовать в промежу-

точных выборах. Результат всегда был поразителен: крупнейшие партии достигали и часто превышали планку в 200 тысяч человек.

В практическом плане израильские промежуточные выборы включают в себя два способа: первый в национальном масштабе (всеобщее голосование «учтенных») и второй по секторам (местные избирательные участки, другие специфические образования, представляющие арабское и друзское население, членов кибуцев т.п.). Подобная практика приводит часто к непредсказуемым результатам, поскольку существует четкое различие между избирателями на национальном и секторальном уровнях. Так, на национальном уровне, чтобы быть избранным на гарантированное место в списке, кандидат должен получить поддержку в среднем 70 тысяч таких членов, в то время как на секторальном уровне для этого вполне достаточно несколько тысяч членов.

Надо признать, что проведение промежуточных выборов заметно изменило политико-правовую жизнь в Израиле: складывается впечатление, что избирательная кампания в стране ведется непрерывно, на парламентском уровне такая практика способствует появлению предвыборной демагогии. Более того, замечено, что внутриполитическая активность в ходе промежуточных выборов значительно превосходит подобную деятельность во время собственно избирательной кампании. Такой порядок проведения промежуточных выборов, однако, не гарантирует представительство отдельных групп населения, в частности женщин. Израильская система организации промежуточных выборов способствует обновлению политической элиты. В отдельные годы в Кнессет приходят в среднем около 40% новых депутатов, что представляется уникальным событием для израильской общественно-политической жизни, оказывая прямое воздействие, в том числе, на саму партийную систему.

Введение «праймериз» не привело вместе с тем к изменению дня голосования, когда избиратель находится перед выбором для определения списка в 120 фамилий. При этом он не может изменить порядок кандидатов в списке, голосовать за отдельных кандидатов в нем, вычеркивать и вписывать кандидатов из других списков. У избирателя есть только один выбор: голосовать или не голосовать (белое голосование), поскольку в Израиле участие в голосовании не является обязательным. Проведение «праймериз», бесспорно, способствует усилению влияния и значимости партийных штабов, хотя и влечет за собой очевидный раскол в партийных структурах.

Технические характеристики израильской избирательной системы сводятся к трем основным показателям:

- избирательный порог в 2% голосов;
- определение остатков по наименьшему среднему показателю;
- возможность блокирования между двумя партиями для распределения остатков.

Избирательный порог в 2% голосов является низким, что дает возможность попасть в Кнессет членам самых разнообразных списков. Это приводит к появлению большой фрагментарности. Неудивительно, что в Кнессете часто заседают фракции из одного, двух или трех депутатов. В то же время за всю историю Израильского государства ни одной крупной партии не удалось получить абсолютного большинства мест в парламенте, и в результате они вынуждены искать партнеров, чтобы создать правящую коалицию.

С учетом того, что не всякий партийный список сможет преодолеть этот барьер и тем самым получить место в Кнессете, предусмотрена система распределения оставшихся свободных депутатских мандатов по так называемой квоте наибольшего среднего между списками, которые прошли через избирательный порог. В случае, если один из избранных депутатов отказывается по какой-либо причине занять свое место, то это место замещается депутатом, стоящим в списке за ним. Отсюда стремление каждого депутата получить надежное место в списке, что гарантировало бы ему получение мандата.

В Израиле бытует мнение, что если повысить избирательный порог, то многие негативные моменты, происходящие от избирательной системы, тут же исчезнут. Впервые избирательный порог в стране был установлен в 1949 году и равнялся 1% голосов (на тот момент в абсолютном исчислении – 4 тыс. человек). В результате, партии, получившие одно или два места в Кнессете, представляли весьма незначительную часть электората. В 1991 году избирательный порог был поднят до 1,5%, а затем в 2003 году до 2%. Последнее его повышение должно было компенсировать наиболее серьезные издержки избирательной системы в той мере, в какой она позволяет уменьшить число партийных списков, участвующих в выборах.

По способу распределения остатков пропорциональная система также претерпела эволюционное развитие. Так, на первых выборах в Кнессет в 1949 году применялся принцип наибольшего среднего, который в 1951 году был заменен на принцип наиболь-

шего остатка. С 31 декабря 1973 года вновь стал использоваться принцип наибольшего среднего. Известно, что система наибольшего среднего выгодна прежде всего крупным партиям и на деле не приводит к устранению мелких партий, а лишь уменьшает их представительство.

В Израиле процедура распределения остатков известна под названием «соглашение об остатках». Местное законодательство о выборах предусматривает, что две партии (или больше) могут подписать — не менее, чем за 11 дней до начала выборов, соглашение о совместном распределении остатков. В результате перераспределения оставшихся мест списки партий, подписавших такое соглашение, приравниваются к единому списку. Так, на выборах в Кнессет 19-го созыва «Ликуд» заключил соглашение с партией «Наш дом — Израиль». Известно, что когда такие соглашения заключаются между партией одного уровня и значимости, они, как правило, выгоднее для более крупной партии (в данном случае для «Ликуд»). Напротив, когда партии имеют в целом равный политический вес, таких выгод не получает ни одна из них.

Именно в этом контексте следует рассматривать наиболее известную попытку реформирования израильской избирательной системы, приведшую к прямому избранию главы правительства, и затем отказа от этого эксперимента.

В настоящее время Израиль принадлежит к числу государств, где правовое положение правительства довольно четко регулируется специальным законодательством. За всю его историю было принято три таких закона: Основной закон о правительстве 1968 года, Основной закон о правительстве 1992 года (вступил в силу в 1996 году), Основной закон о правительстве 2001 года (вступил в силу в 2003 году). Все они не только логически дополняют друг друга, но и являются нормативными актами, принципиальные положения которых переходят из закона в закон. Причем если первый и третий Основные законы о правительстве определяют по существу парламентский механизм избрания главы правительства, то согласно второму премьер-министр избирался всеобщим, прямым, равным и тайным голосованием.

Израильские правящие круги главным образом в силу причин внутривнутриполитического характера постепенно пришли к пониманию о необходимости трансформации государственно-правового механизма вообще и избирательной системы в частности. «К кон-

цу 80-х годов прошлого столетия внимание израильских политических деятелей, юристов и политологов, — писал проф. Б.А. Стародубский, — привлекла идея введения прямых выборов главы правительства, в реализации которой виделась едва ли не панацея от всех политических недугов»¹¹⁰.

Эта идея в виде научной гипотезы была впервые апробирована в проекте конституции, разработанной в 1987 году правоведами Тель-Авивского университета во главе с проф. Д. Фридманом. В тот период в стране сложилась относительное равновесие между двумя крупнейшими партиями — Партией труда и «Ликуд», что привело к повышению роли и влияния небольших партий, которые стали способными шантажировать крупные партии в их борьбе за власть. Ситуация настолько осложнилась, что почти «все игроки израильского правового поля» высказались за введение изменений, касающихся порядка формирования правительства и избрания его главы. Критика существующей в стране избирательной системы достигла наибольшего накала. Главный смысл ее сводился к тому, что в результате функционирования этой системы внутри Кнессета постоянно имела место фрагментация политических сил. Подобная практика практически не позволяла ведущим партиям самостоятельно сформировать правительство, парализуя тем самым исполнительную власть в целом, и при которой решающую и определяющую роль играли мелкие фракции и партии.

Надо напомнить, что мысль об избрании главы правительства непосредственно электоратом при сохранении института ответственности всего кабинета перед парламентом активно проповедовалась западными конституционалистами с начала 60-х годов прошлого века. Попытки нейтрализации «партократии» — явления, возникающего при парламентской фрагментации, в частности, во Франции и Италии, где в определенный исторический период «произвол» мелких фракций в высших законодательных органах достиг небывалых размеров, были в центре внимания политической и академической общественности этих стран.

В Израиле идея прямых выборов главы правительства также пробивала себе дорогу с большим трудом. Она начала особенно активно входить в политическую «ткань» израильского общества,

¹¹⁰ Стародубский Б.А., Уникальная система правления в Израиле. Государство и право. 2000. № 2. С. 86.

когда практически всем политическим силам стало ясно, что конституционно-правовая система находится на опасном краю дестабилизации и паралича, включая негативные последствия с точки зрения политической морали. Ее сторонники видели в этом возможность предотвращения коалиционных торгов и сведения к минимуму практики мелких партий и отдельных депутатов заниматься вымогательством. Избрание электоратом главы правительства, по их мнению, добавило бы ему больше свободы действий при формировании высшего исполнительного органа власти и управления.

Что касается противников применения этого нововведения, то они считали, что реализация данной идеи представляется опасным экспериментом. Поскольку ни в одной стране мира она не была адаптирована, и её осуществление в жизнь могло привести к разбалансировке всей конституционно-правовой системы. Отдельные политики и ученые этого крыла указывали также на то, что прямые выборы главы правительства дадут в руки одного должностного лица огромную власть и полномочия, что в условиях отсутствия в стране традиционной конституции сделает его правление фактически бесконтрольным. Кроме того, гипотетически результатом подобной модернизации мог бы стать личностный фактор в ущерб идейным партийным доктринам и, как следствие, способствовать еще большему дроблению Кнессета на небольшие фракции. Справедливости ради надо заметить, что противники процедуры прямых выборов главы правительства, тем не менее, рьяно выступали за реформирование деятельности других конституционно-правовых институтов (создание в стране конституционного суда, выборы всеобщим голосованием президента и др.)¹¹¹.

Иными словами, несмотря на расхождения внутри правящей элиты по вопросу переизбрания премьер-министра, Основной закон о правительстве 1992 года, тем не менее, был ею поддержан и принят 55 голосами против 23 при 30 воздержавшихся, то есть не абсолютным большинством голосов, что вполне допустимо с учетом «учредительно—парламентских полномочий» Кнессета. Это создавало определенную уязвимость для самого Основного закона, поскольку такое его принятие трактовалось как

¹¹¹ В. Воробьев, Государство Израиль: политическое устройство, право и статус личности. Иерусалим, Гешарим, 2002. С. 141 (на иврите).

поспешное и без оценки возможных политико-правовых последствий. Все эти обстоятельства давали основание отнести данный Основной закон о правительстве к разряду спорных. С его принятием в Израиле утвердился новый конституционно-правовой термин – «президентарный строй», который в полной мере отражал существовавшую на тот период внутривластную специфику.

Опыт избрания главы израильского правительства всеобщим голосованием подтвердил худшие опасения, и, как результат, страна вернулась при организации деятельности высших органов государственной власти и управления к прежней традиционной системе парламентского типа. 7 марта 2001 года депутаты Кнессета после долгих и «темпераментных» прений поддержали новый Основной закон о правительстве, отменяющий прямые выборы премьер-министра. Он был принят практически квалифицированным большинством: 72 голосами, против 37 при 3 воздержавшихся. Таким образом, введение порядка избрания главы правительства путем всеобщих выборов не только замедлило, но и вообще отложило на неопределенный срок реформу избирательной системы, по крайней мере, на современном этапе, и сделало ее не актуальной.

§ 3. Практика проведения выборов

Отмеченные оценки и выводы о месте и роли пропорциональной системы в общественно-политической жизни Израиля в общем и целом нашли свое отражение в итогах выборов в Кнессет 19 созыва, которые состоялись 22 января 2013 года¹¹². (см. таблицу).

Итоги выборов в Кнессет 19 созыва

Партия (блок)	Число мандатов	В сравнении с Кнессетом - 18 созыва
«Кадима»	2	▼-26
«Ликуд-Наш дом-Израиль»	31	▼-11
Йеш Атид	19	▲+19
«Авода»	15	▲+2

¹¹² Вести (Израиль). 24.01.2013.

ШАС	11	— 0
«Ядудт ха-Тора»	7	▲+2
«Еврейский дом»	12	▲+5
«ХАДАШ» (Демократический фронт за мир и равенство)	4	— 0
«Объединённый арабский список» (РААМ) Тааль (Арабское движение за обновление)	4	— 0
«Балад»	3	— 0
«ха-Тнуа»	6	▲+6
«Мерец»	6	▲+3

В выборах приняли участие 34 партии. Как и четыре года назад, депутатские мандаты получили представители 12 партийных списков. На избирательные участки пришло 64% электората. Вопреки призывам правящей коалиции активность избирателей осталась на прежнем уровне, зафиксированном на выборах, 2001, 2003, 2006 и 2009 годов.

Победу на них одержало правоцентристское объединение партий «Ликуд» и «Наш дом — Израиль» (НДИ). Однако результаты этой победы представляются неоднозначными. Решение лидера НДИ А. Либермана о предвыборном объединении с «Ликуд» с самого начала вызвало разочарование среди значительной части традиционного электората этой партии. Попытки партийных функционеров убедить русскоязычных израильтян в необходимости данного шага как промежуточного этапа на пути к достижению «главной цели всей русской общины — занятию поста главы правительства» воспринимались рядовыми партийцами весьма скептически. Ко всему прочему, избиратели припомнили А. Либерману ряд невыполненных обещаний. В итоге представительство НДИ в Кнессете сократилось с 15 до 11 мест. На внутриполитических «разборках» после выборов было признано, что укрепить позиции НДИ благодаря объединению с «Ликуд» не удалось. Более того, пошатнулась монополия партии А. Либермана на единоличную роль в качестве выразительницы интересов русскоязычной общины, что не может не привести к негативным результатам на предстоящих осенью 2013 года муниципальных выборах.

Обращает на себя внимание то обстоятельство, что отвернувшиеся от правоцентристского блока избиратели высказали доверие новым фигурам на израильской политической сцене, которые не скомпрометировали себя коррупционными и сексуальными скандалами.

Второй по величине силой в Кнессете стала новая партия «Иеш Атид» (19 мест), которая впервые приняла участие в голосовании и выступила с ярко выраженной социально-экономической предвыборной платформой. Она получила 14,1% голосов избирателей. Ее лидер Я. Лапид уделил особое внимание в предвыборной гонке русскоязычной части электората, и под его знамена перешло значительное число сторонников А. Либермана.

Осталась «при своих» партия сефардских евреев-ортодоксов ШАС (8,8%). Ее поддержали влиятельные «общины, живущие в соответствии с заветами Торы». Партия религиозных сионистов «Еврейский дом» во главе с молодым харизматичным лидером Н. Беннетом и список «Яадут ха-Тора», увеличивших свое представительство в Кнессете, серьезной конкуренции ШАС не составили. После обновления списка кандидатов, в том числе за счет лидеров «Движения протеста» 2011 года, а также обнародованной достаточно сбалансированной предвыборной программы «Авода» заняла в Кнессете прочное третье место (11,45%).

У выразителей интересов левого лагеря — партии «ха-Тнуа» и «Мерец», поставивших во главу угла своей избирательной кампании вопросы, связанные с ближневосточным урегулированием с упором на палестинский аспект, результаты выборов оказались более, чем скромными.

Наиболее влиятельные политические объединения арабского сектора — прокоммунистический блок ХАДАШ и исламисты из РААМ-Тааль — получили, как и на предыдущих выборах, по четыре мандата. Три места отвоевала националистическая пропалестинская партия Балад. В целом можно констатировать сохранение в арабском электорате определенной популярности движения ХАДАШ, в рядах которого, кстати, немало израильтян-евреев, не снимающего с политической повестки дня социально-экономическую проблематику.

О недостатках и издержках пропорциональной системы лишний раз свидетельствует то обстоятельство, что формирование правящей коалиции в Кнессете, а, следовательно, и правительств-

ва, заняло два месяца. О новом составе правительства официально было объявлено 18 марта 2013 года. За него проголосовали 68 депутатов Кнессета, и теперь он состоит из 22 министров — на восемь министров меньше чем в предыдущем правительстве.

Главой правительства вновь стал Б. Нетаньяху, в него вошли представители пяти партий. Министром финансов стал лидер партии «Йеш Атид» бывший журналист Яир Лапид. Министерство экономики и торговли возглавил руководитель «Еврейского дома», лоббирующий интересы полумиллиона поселенцев, мульти-миллионер и бывший спецназовец Нафтали Беннет.

Таким образом, основными итогами выборов в Кнессет 19 созыва стало достижение примерного равенства между левоцентристским и праворегигиозным лагерями, выдвижение на передний план социально-политической проблематики на фоне снижения интереса к вопросам безопасности и внешней политики, а также сохранение прочных позиций русскоязычной части избирательного корпуса. Впервые за многие годы в состав израильского правительства не вошли представители ультраортодоксальных партий. И самое главное — «болезни» пропорциональной системы, прежде всего фрагментация сил в парламенте и обществе, продолжают оказывать негативное влияние на внутривнутриполитический процесс и партийно-правовую систему страны.

Глава XII

Избирательное право Республики Филиппины

§ 1. Особенности избирательного права

Основные принципы и особенности избирательного права Филиппин регулируются текстом конституции страны 1987 г. и избирательным кодексом 1985 г. с поправками¹¹³. Эти нормативные акты детально закрепляют процедуры проведения общенациональных и региональных выборов, а также референдумов и плебисцитов.

Избирательная кампания начинается за 90 дней до дня голосования и заканчивается через тридцать дней после этого дня. Обычно избирательная кампания по выборам президента и вице-президента продолжается 90 дней, членов парламента — Национального конгресса — 45 дней и органов местной власти 15 дней. В случае серьезных внутренних потрясений, актов терроризма или насилия, природных катастроф и других аналогичных причин, Высшая избирательная комиссия страны может отложить проведение очередных выборов, но на срок, не превышающий 30 дней.

По действующему закону в выборах могут участвовать только граждане Филиппин, заранее внесенные в избирательные списки по месту жительства, причем внесение в избирательный список является обязанностью гражданина. Граждане имеют право голосовать с 18 лет при условии, что они проживают на Филиппинах не менее 1 года, а в городе или в муниципалитете, где они предполагают голосовать, не менее 6 месяцев. При этих условиях они могут быть зарегистрированы в качестве избирателей.

От участия в голосовании отстраняются лица, приговоренные судом к тюремному заключению на срок не менее одного года, и эта недееспособность не ликвидируется, даже если лицо было помиловано или освобождено по амнистии. Предусмотрено, что лицо, лишенное права голоса, автоматически восстанавливается

¹¹³ The 1987 Constitution of the Republic of the Philippines; Omnibus Election Code of the Philippines, 1985.

в своих правах по окончании пятилетнего срока после отбывания наказания. Не могут также голосовать лица, приговоренные судом за совершения преступлений, таких, как участие в восстаниях, мятежах, нарушениях законов об антиподрывной деятельности и совершение преступлений против национальной безопасности, до тех пор, пока они не будут полностью восстановлены в своих политических правах и при этом они получают автоматически право голосовать лишь по прошествии 5 лет после окончания срока наказания. Не голосуют также граждане, объявленные судом недееспособными по состоянию здоровья.

Филиппинским электоральным законодательством предусмотрено, что в выборах могут участвовать только политические партии, должным образом зарегистрированные Высшей избирательной комиссией. Причем, если политическая партия на очередных выборах, одна или в коалиции с другими партиями, не смогла получить не менее 10 процентов голосов избирателей данного избирательного округа, где она выдвинула своих кандидатов или поддерживает других кандидатов, она утрачивает свой статус зарегистрированной политической партии, а также все права и привилегии, которые гарантируются ей конституцией и электоральным законодательством.

При регистрации любая организованная группа граждан, желающая себя зарегистрировать как региональная или общенациональная партия, должна представить официально заверенную петицию, декларирующую образование партии, ее платформу или программу действий и другие сведения, которые могут быть затребованы Высшей избирательной комиссией. Указанная комиссия решает вопрос по существу в течение 10 дней с даты получения соответствующих документов.

Не могут быть зарегистрированы в качестве политических партий группы граждан, организованных только по религиозному принципу или преследующих свои цели с применением насилия или вооруженным путем. Петиция политической партии должна быть опубликована не менее чем в трех ведущих газетах страны для всеобщего обозрения. Законодательством предусмотрено, что политическая партия может выдвигать или поддерживать на выборах кандидатов, не принадлежащих к данной партии.

Политические партии проводят свои партийные съезды для выдвижения кандидатов на выборные должности в течение 30 дней

до начала избирательной кампании и в течение 45 дней, если речь идет о выдвижении кандидатов на посты президента и вице-президента.

Под угрозой уголовного наказания действующее законодательство запрещает препятствовать проведению законных способов осуществления предвыборной агитации. Радио и телевизионные станции, включая и те, которые принадлежат правительству, должны предоставлять бесплатное и равное по объему время для законно зарегистрированных политических партий или их кандидатов для пропаганды своих политических целей.

Законом запрещено финансировать избирательную кампанию прямо или косвенно любых политических партий или отдельных кандидатов, если такое финансирование осуществляется:

- государственными или частными финансовыми учреждениями;
- физическими или юридическими лицами, использующими, владеющими или эксплуатирующими природные ресурсы страны;
- физическими или юридическими лицами, которые имеют контракты или субконтракты с правительством или его подразделениями по снабжению правительства товарами или услугами, или выполнению строительных и других работ;
- физическими или юридическими лицами, которым правительство предоставляет дотации, привилегии или концессии;
- физическими или юридическими лицами, которым в течение года, предшествующего проведению выборов были предоставлены займы или другие пожертвования в сумме, превышающей 100 тысяч песо, правительством или его подразделениями, включая принадлежащие или контролируемые правительством корпорации;
- образовательными учреждениями, которые получили гранты или публичные фонды, в размере не менее 100 тысяч песо;
- должностными служащими или сотрудниками гражданской службы, а также членами вооруженных сил Филиппин;
- иностранцами или иностранными корпорациями.

Получение любых пожертвований от любых перечисленных выше субъектов на избирательные нужды является незаконным и подлежит наказанию по нормам уголовного кодекса.

Законодательством установлены ограничения на расходы политических партий на избирательную кампанию, которые не мо-

гут превышать 1,5 песо на каждого избирателя, зарегистрированного в избирательном округе, где партия выдвигает своих кандидатов.

Электоральное законодательство Филиппин закрепляет перечень правонарушений и преступлений, связанных с избирательной кампанией, и санкции, накладываемые на виновных¹¹⁴. К таким преступлениям относятся: покупка и продажа голосов избирателей; предложение взяток избирателям; взятки членам комиссий за искажение результатов голосования; угрозы, насилие, терроризм и другие формы воздействия на избирателей и членов избирательных комиссий; вмешательство в избирательный процесс представителей публичной власти и должностных лиц; преследование избирателей за их позицию по отношению к кандидатам; незаконное предоставление финансовых средств политическим партиям или отдельным кандидатам; появление с оружием на избирательных участках; подделка избирательных документов; кража или порча оборудования для выборов или элементов предвыборной агитации и целый ряд других преступлений, достаточно подробно закрепленных электоральным законодательством и относящихся к различным стадиям избирательного процесса. В случае, если правонарушение совершено политической партией или другой организацией, санкции возлагаются на руководителей и должностных лиц, непосредственно имеющих отношение к данному правонарушению.

Лица, совершившие электоральные преступления, преследуются по нормам уголовного кодекса Филиппин. В частности, такие лица могут быть приговорены соответствующим судом к тюремному заключению от одного года до шести лет без права помилования. Кроме того, этим лицам на определенный срок может быть запрещено занимать посты в органах публичной власти и принимать участие в выборах. Если правонарушитель является иностранцем, он должен быть депортирован из страны после отбытия наказания. Если нарушение совершила политическая партия, после установления виновных она подлежит наказанию в виде штрафа, который не может превышать 10 тысяч песо¹¹⁵.

¹¹⁴ Omnibus Election Code of the Philippines, Article XXII – Election offences – Sec.261.

¹¹⁵ Там же. Sections 264–266.

Приоритет в расследовании правонарушений электорального законодательства принадлежит Высшей избирательной комиссии, а соответствующие региональные суды имеют исключительные полномочия осуществлять уголовное преследование и применять санкции в отношении лиц, совершивших электоральные преступления в ходе избирательной кампании.

§ 2. Порядок избрания президента Республики Филиппины

Конституция Филиппин 1987 г. устанавливает сильную президентскую власть. Модель такой формы правления была позаимствована у США, поэтому она имеет много схожих черт с североамериканской президентской республикой, хотя отличия тоже довольно значительны. По аналогии с американской конституцией конституция Филиппин отводит правовому статусу президента отдельную большую статью (статья VII «Исполнительная власть»), которая помещена в тексте конституции сразу после статьи о законодательной ветви власти (статья VI «Законодательная власть»).

В системе высших органов государственной власти Филиппин президент занимает ведущее место и он обладает широкими полномочиями, как по тексту конституции, так и в политической практике страны.

Конституция Филиппин декларирует принадлежность исполнительной власти президенту. И хотя в конституции не используется термин «глава государства», по существу президент осуществляет полномочия не только главы исполнительной власти, но и традиционные полномочия главы государства, как это принято в зарубежном конституционном праве.

Общие требования к кандидату на пост президента, установленные текстом конституции, сводятся к тому, что президентом может быть избран гражданин Филиппин по рождению, зарегистрированный в качестве избирателя, умеющий читать и писать, достигший ко дню голосования 40 лет и проживающий на Филиппинах не менее 10 лет, непосредственно предшествующих выборам. Кроме того, кандидат должен быть гражданином Филиппин по рождению.

Высокий возрастной ценз установлен на Филиппинах исторически — все предыдущие конституции закрепляли минимальный

возраст для кандидата на пост президента в 40 лет на момент выдвижения его кандидатуры на пост президента, что является в современный период довольно редким явлением для европейских стран (Италия), но чаще встречается в странах Востока, что традиционно объясняется большим уважением к лицам старшего поколения, навеянным религиозными нормами и бытующими патриархальными обычаями.

И достаточно архаичным остается в XXI веке требование к кандидату на пост президента (а также к кандидатам в сенат и палату представителей) уметь читать и писать, тем более что, статья V конституции отменяет ценз грамотности для избирателей, специально декларируя положение о том, что «неграмотность, бедность или другие подобные условия не могут ограничивать избирательное право»¹¹⁶. Но, вводя ценз грамотности для президента и членов законодательного органа – конгресса, конституция тем самым ограничивает объективно пассивное избирательное право.

Конституцией учрежден пост вице-президента, который должен отвечать тем же требованиям, избираться в том же порядке вместе с президентом и на тот же срок. Вице-президент может быть отстранен с должности в том же порядке, что и президент, причем вице-президент может быть назначен членом кабинета министров.

Значительная часть статьи конституции об исполнительной власти посвящена порядку избрания президента Республики. Президент и вице-президент избираются путем прямого голосования граждан на шестилетний срок, который по конституции начинается в полдень 30 июня следующего за днем выборов года и заканчивается в полдень того же дня шесть лет спустя.

Президент не может быть переизбран на второй срок, такая норма конституции отражает стремление законодателя ограничить возможность установления диктаторского режима, подобного недавнему режиму президента Фердинанда Маркоса.

Следует отметить, что конституция предусматривает меры против возможного игнорирования этого установленного запрета. В частности, президент, отслуживший в своей должности более четырех лет и вышедший в отставку до окончания срока своих полномочий, не может быть выдвинут повторно для занятия той же должности. Добровольная отставка с должности в любой пери-

¹¹⁶ The 1987 Constitution of the Republic of the Philippines. Article V.

од времени не может рассматриваться как прерывание полного срока полномочий, на который он был избран.

Конституция Филиппин устанавливает точный день проведения очередных президентских выборов: это второй понедельник мая, если иное не будет предусмотрено законом. Выборы президента и вице-президента осуществляются на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании дееспособными гражданами Филиппин, достигшими 18-летнего возраста.

Результаты выборов президента и вице-президента, должным образом утвержденные избирательными комиссиями провинций или городов должны быть переданы в конгресс на имя председателя сената, который, получив эти результаты, должен не позднее 30 дней со дня голосования вскрыть пакеты с результатами голосования на совместном заседании сената и палаты представителей и после удостоверения конгрессом их аутентичности и соответствия представленных результатов с формой, предусмотренной законом, объявить общий результат подсчета голосов.

Кандидат, получивший наибольшее число голосов, объявляется избранным, а в случае, если два или более кандидатов получили равное наибольшее число голосов, один из них должен быть избран большинством всех членов обеих палат конгресса, голосующих раздельно. Иными словами, конституция не предусматривает проведение второго тура всеобщего голосования, а избрание президента переносит на заседание конгресса.

При избрании президента конгрессом конституция предоставляет ему самому определить правила подсчета голосов и установление победителя. По всем спорам, касающимся процедуры и условий избрания президента, окончательных результатов голосования, соответствия требованиям, предъявляемым к кандидатам на эту должность конституционными нормами, единственной и окончательной инстанцией является Верховный суд Филиппин, который в этих целях принимает собственные правила проведения заседаний.

Перед вступлением в должность президент, вице-президент или исполняющий обязанности президента приносит следующую присягу: «торжественно клянусь, что буду честно и добросовестно исполнять свои обязанности президента (вице-президента или исполняющего обязанности президента) Филиппин, охранять и за-

щищать ее конституцию, выполнять законы, быть справедливым к каждому человеку и посвятить себя служению нации. Да поможет мне Бог».

Конституцией предусматривается выплата вознаграждения президенту и вице-президенту из государственного бюджета, сумма которого не может быть уменьшена в период их пребывания в должности¹¹⁷. Если принято решение об увеличении денежного вознаграждения этим должностным лицам в период их нахождения в должности, то это будет распространяться только на следующего президента и вице-президента. Кроме того, конституция запрещает президенту и вице-президенту в период осуществления своих полномочий получать какие-либо дополнительные выплаты от правительства или из других источников.

Конституция довольно подробно регулирует вопросы замещения вакантного поста президента. Если избранный президент не вступил в свою должность в установленный законом срок, избранный вместе с ним вице-президент действует в качестве президента до тех пор, пока избранный президент сможет занять свою должность.

Если в начале президентского срока президент станет полностью недееспособным, избранный вместе с ним вице-президент вступает в должность президента. Если президент и вице-президент не были избраны в установленный законом срок, или не смогли вступить в свои должности, или оба скончались или стали полностью недееспособными, председатель сената, а в случае невозможности им занять эту должность спикер палаты представителей, должен действовать в качестве президента до тех пор, пока новые президент и вице-президент не будут избраны и не вступят в свои должности.

В случае возникновения вакансии поста вице-президента в период времени, на который он был избран, президент назначает вице-президента из числа членов сената или палаты представителей, который вступает в должность после утверждения его кандидатуры большинством голосов всех членов обеих палат конгресса, голосующих раздельно.

Если большинство всех членов кабинета министров передает председателю сената и спикеру палаты представителей письменную

¹¹⁷ The 1987 Constitution of the Republic of the Philippines. Article VII. Executive Department. Section 6.

декларацию, что президент не в состоянии исполнять свои должностные обязанности, вице-президент немедленно принимает его полномочия в качестве исполняющего обязанности президента.

В случае серьезной болезни президента общественность должна быть информирована о состоянии его здоровья. Члены кабинета министров, ответственные за национальную безопасность и внешнюю политику, а также начальник штаба вооруженных сил Филиппин не могут быть лишены доступа к президенту во время его болезни.

Такие конституционные положения, связанные с возможной болезнью президента страны, являются довольно уникальными для основных законов зарубежных стран и объясняются во многом боязнью законодателя столкнуться с ситуацией, когда болезнь президента может привести к узурпации власти и установлению диктаторского режима.

Для высших должностных лиц конституция запрещает совмещение постов. президент, вице-президент, члены кабинета министров, их заместители или помощники не могут занимать любую другую должность или пост в период исполнения своих полномочий до тех пор, пока другое не будет предусмотрено конституцией. Они не могут в период осуществления своих полномочий прямо или косвенно заниматься другой профессией, бизнесом или быть в финансовом отношении заинтересованными в любом контракте, соглашении или специальных привилегиях, предоставляемых правительством, агентством или через их посредничество, включая правительственные или контролируемые правительством компании или их филиалы.

Все эти указанные должностные лица должны тщательно избегать конфликтов интересов в период нахождения в своей должности. Такие конституционные положения прямо направлены на пресечение фактов коррупции в государственном аппарате, что в широком объеме наблюдалось в последние годы среди высших правительственных чиновников. На пресечение фактов коррупции направлены и положения конституции, запрещающие супруге и родственникам по крови или свойству до четвертой степени родства с президентом в течение срока его полномочий быть назначенными в качестве членов конституционных комиссий, на должность омбудсмана или руководителями различных бюро или учреждений, включая принадлежащие или контролируемые правительством кампании и их филиалы.

§ 3. Порядок избрания конгресса Филиппин

Конституция Филиппин закрепляет принцип разделения властей, в соответствии с которым законодательная власть принадлежит конгрессу (название тоже позаимствовано из американской конституционной практики), который состоит из двух палат – сената и палаты представителей. Законодательному органу власти конституция страны отводит специальную статью VI¹¹⁸. Конституция специально оговаривает, что законодательные полномочия могут помимо конгресса осуществляться непосредственно народом в форме законодательной инициативы и прямого народного голосования через референдум.

Конституция закрепляет численный состав сената (24 сенатора), который избирается всеобщим, прямым и тайным голосованием в соответствии с установлениями закона. Сенат избирается сроком на шесть лет и сенатор не может находиться в должности более двух последующих сроков. Очередной срок полномочий сенатора начинается в полдень тридцатого июня года, следующего за проведением всеобщих выборов.

Конституция устанавливает требования, предъявляемые к кандидатам на пост члена Сената. Это должен быть гражданин Филиппин по рождению, натурализованные граждане не могут занимать этот пост, не моложе 35 лет на день проведения голосования, умеющий читать и писать, зарегистрированный в качестве избирателя и проживающий на Филиппинах не менее двух лет, непосредственно предшествующих его избранию. Каждые 3 года сенат переизбирается на половину своего состава.

Палата представителей состоит из 250 членов, которые избираются от учреждаемых законом районов, на которые делятся провинции, города и столичный округ Манилы, на основе численности проживающего в них населения. В течение трех лет после проведения очередной переписи населения конгресс пересматривает перечень избирательных округов, основываясь на нормах, установленных законом. Каждый, учреждаемый законом район, должен представлять, по мере возможности, единую компактную и соседствующую с другими территорию. При этом конституция

¹¹⁸ The 1987 Constitution of the Republic of the Philippines. Article VI: Legislative Department. Article VII: Executive Department. Article VIII: Judicial Department.

устанавливает, что любой город или отдельная провинция с населением не менее 250 тысяч жителей должны иметь не менее одного представителя в палате представителей.

Палата представителей избирается сроком на 3 года, который начинается в полдень тридцатого июня года, следующего за проведением выборов. Члены палаты представителей не могут занимать депутатскую должность более трех сроков подряд.

Конституция устанавливает требования к кандидатам на должность члена палаты представителей: он должен быть гражданином Филиппин по рождению, натурализованные граждане не могут занимать эти должности; на день голосования должен быть не моложе 25 лет; уметь читать и писать; быть зарегистрированным в качестве избирателя в том районе, в котором он намерен голосовать и проживать там не менее года, непосредственно предшествующего дню голосования.

Члены палаты представителей избираются по партийным спискам, выдвинутым общенациональными, региональными и местными политическими партиями и организациями.

В случае появления вакансий в сенате или палате представителей проводятся дополнительные выборы для заполнения этих вакансий в порядке, установленном законом, а сенатор или член палаты представителей, избранный на этих дополнительных выборах, будет находиться в этой должности только оставшийся срок, не использованный на основании предыдущего мандата.

Важно отметить, что 15-й филиппинский конгресс в 2010г. принял закон о внесении дополнений в Избирательный кодекс Филиппин, касающихся определения роли вооруженных сил Филиппин в период избирательных кампаний. Поправками, в частности, декларируется политика государства на поддержание проведения свободных, честных, миролюбивых и эффективных выборов. Государство исключает вооруженные силы из политики, так что ни один член вооруженных сил не может участвовать в активной политической деятельности, кроме участия в голосовании. Вооруженные силы Филиппин, их подразделения или отдельные члены могут быть только привлечены для поддержания порядка во время проведения выборов, когда отсутствуют соответствующие части или члены филиппинской национальной полиции или когда имеется необходимость усилить полицейские части в определенном районе, если этого потребовала избира-

тельная комиссия путем принятия резолюции, одобренной большинством ее членов.

Ни в коем случае полицейские силы не могут быть привлечены к деятельности, связанной с установлением или вскрытием избирательных урн, подсчету голосов и объявлению каких-либо сведений в период проведения выборов. Если какая-либо часть или отдельные члены вооруженных сил привлечены к перевозке бюллетеней, их роль должна быть ограничена обеспечением их безопасности, а также безопасности персонала, занятого транспортировкой бюллетеней и целостностью соответствующего имущества. Причем по тексту закона выборы включают проведение голосования во все общенациональные, региональные, местные законодательные органы и выборы в барангай¹¹⁹, а также референдумы, плебисциты, сборы и инициативы. Избирательная комиссия и Департамент национальной обороны принимают необходимые правила и регулирования для эффективного осуществления данного закона, а все законы, декреты, исполнительные приказы, правила и регулирования, не соответствующие данному акту, должны быть соответственно отменены или модифицированы¹²⁰.

Сенаторы и члены Палаты представителей получают за свою парламентскую деятельность вознаграждение, устанавливаемое законом, но при этом никакое увеличение указанного вознаграждения не может быть введено в действие до тех пор, пока не закончится полный срок полномочий всех членов сената и палаты представителей, одобдивших такое увеличение.

Конституция устанавливает для членов конгресса принцип парламентского иммунитета, который предусматривает, что даже за совершение нетяжкого преступления сенатор или член Палаты представителей не может быть арестован в период проведения сессии конгресса. Его члены не могут быть допрошены или привлечены к какой-либо форме ответственности за свои выступления или за другие способы участия в дебатах на заседаниях палат или их комитетов.

При вступлении в свою должность они обязаны представлять полный отчет о своих финансовых и деловых интересах. Кроме то-

¹¹⁹ Barangay – сельская община, самая мелкая территориальная единица Филиппин.

¹²⁰ 15 Congress, First Regular Session, House Bill No. 3042. Sec. 4.2010.

го, они обязаны поставить соответствующую палату в известность о возможном конфликте интересов парламентария и других лиц, который может возникнуть как следствие внесенного ими на рассмотрение палаты законопроекта или иного предложения. Членом конгресса запрещено занимать другие посты или должности в правительстве или его подразделениях, агентствах или их аппаратах, включая корпорации, принадлежащие или контролируемые правительством или его ведомствами, под угрозой лишения парламентского мандата.

Такой запрет распространяется на весь срок избрания на должность данного члена конгресса. В этот же период член конгресса не может быть назначен на должность, которая была специально для него создана или вознаграждение за занятие которой было увеличено в течение срока его депутатских полномочий.

Они не могут прямо или косвенно быть заинтересованы в финансовом отношении в реализации любого контракта с извлечением выгоды или специальных привилегий, предоставляемых в связи с этим контрактом правительством или его подразделениями, агентствами или их аппаратами, включая любые корпорации, принадлежащие или контролируемые правительством или его филиалами.

Филиппинская Центральная избирательная комиссия отмечала такой интересный факт: по отчетам комиссии за 2004 г. по всей стране было зарегистрировано в общей сложности 46 003 кандидата на различные выборные посты в государстве. Из них 690 кандидатов на посты конгрессменов, 242 — губернаторов, 209 — вице-губернаторов, 1802 — членов региональных советов, 360 — мэров городов, 369 — вице-мэров, 3503 — городских советников, 3845 — муниципальных мэров, 3746 — вице-мэров муниципальных образований и 31 237 — муниципальных советников. Из тех, кто заполнил свои кандидатские сертификаты 37 кандидатов соответствовали всем требованиям, а 42 — были объявлены «притворными кандидатами», т.е. теми, кто не имеет намерения победить на выборах, и не стремится к этому, а регистрируются в качестве кандидатов для каких-то своих корыстных целей.

В связи с этим палата представителей на первой сессии 15-го конгресса приняла билль № 694, который расширил основания для отмены сертификата кандидата на основании того, что он является «притворным кандидатом», что должно защитить электро-

рат от путаницы относительно действительных намерений кандидата, отделить реальных кандидатов от мнимых. Утвержденный сенатом закон внес поправки в Электоральный кодекс, который в специальном разделе ввел совершенно новое понятие «притворные кандидаты».

В поправках было указано, что избирательная комиссия может по собственной инициативе или по обоснованной жалобе заинтересованной партии и после проведения слушаний отказать в утверждении кандидатуры или отозвать кандидатский сертификат, если будет выявлено, что сертификат заполнен при следующих обстоятельствах:

- с целью внести путаницу среди избирателей из-за схожести имен зарегистрированных кандидатов;
- причиной для заполнения сертификата стало получение денежных средств, прямой выгоды или других благ;
- причиной для заполнения сертификата является дискредитация другого кандидата;
- любые другие обстоятельства и действия, которые прямо показывают, что кандидат в действительности не имел намерения бороться за выборный мандат, а на самом деле заполнил кандидатский сертификат с целью воспрепятствовать реальному волеизъявлению избирателей¹²¹.

Все остальные нормативные акты, регулирующие избирательный процесс были приведены в соответствие с данной поправкой, которая явилась еще одной мерой правительства по борьбе с коррупцией в государственных органах и при проведении избирательных кампаний самого разного формата.

В этом же направлении осуществлялось и новое электоральное законодательство, в частности, в 2010 г. конгрессом Филиппин был принят Акт об ограничении взносов на избирательную кампанию, и в связи с этим в Электоральный кодекс были внесены соответствующие поправки. Одной из поправок было предусмотрено, что «любое лицо, включая самих кандидатов, не может внести прямо или косвенно на политическую деятельность, связанную с избирательной кампанией, сумму, превышающую пять миллионов песо». Является незаконным получение указанной суммы от отдельных лиц или организаций. Все законы, исполни-

¹²¹ 15 Congress, First Regular Session. House Bill No. 694. Sec. 1.4.2010.

тельные приказы, президентские декреты, заявления, правила и другие акты, противоречащие данному акту, подлежат отмене или соответствующему изменению с учетом положения этого закона¹²².

Принимая такие поправки, конгрессмены отмечали, что в Электоральном кодексе отсутствовали лимиты расходов на избирательную кампанию, что ставило кандидатов в неравное положение, поскольку на последних парламентских выборах, некоторые кандидаты имели таких спонсоров, которые жертвовали на избирательную кампанию нужных кандидатов суммы, измеряемые в сотнях миллионов песо. Были случаи, когда отдельные бизнесмены, расходуя на собственную избирательную кампанию сотни миллионов песо, приводили свою компанию к банкротству. Некоторые кандидаты брали большие суммы в долг, участвуя в избирательной кампании и, будучи избранными, становились должниками, иногда оказываясь политическими заложниками своей должности, что соответственно вело к коррупционным отношениям.

Принимая такие поправки, члены конгресса отмечали, что среди кандидатов имелись достаточно богатые лица, которые могли потратить на свою избирательную кампанию значительные суммы, оставаясь при этом вполне независимыми в финансовом отношении, но, тем не менее, законодатели решили, что взносы на избирательную кампанию должны носить разумный характер и уравнивать кандидатов в их возможностях, что должно соответствовать демократическому характеру выборов и принципу равенства граждан при занятии государственных постов. Кроме того, это должно было способствовать борьбе с коррупцией в государственном аппарате, которую активно проводит в последние годы филиппинское правительство.

¹²² 15 Congress, First Regular Session. An Act imposing a limit on election campaign contributions. House Bill No. 159. Sec. 5.2010. Guezon City.

Содержание

<i>ГЛАВА I</i>	
Орлов А.Г. Основные принципы и особенности избирательного права зарубежных стран	3
§ 1. Значение и функции выборов в зарубежных странах.	3
§ 2. Разновидности выборов в зарубежных странах	5
§ 3. Источники и основные принципы зарубежного избирательного права	8
§ 4. Избирательные системы зарубежных стран	12
§ 5. Особенности проведения избирательных кампаний в зарубежных странах	14
<i>ГЛАВА II</i>	
Лейбо Ю.И. Избирательное право Швейцарской Конфедерации . . .	21
§ 1. Источники избирательного права	21
§ 2. Активное и пассивное избирательное право	23
§ 3. Порядок проведения выборов	25
§ 4. Установление результатов выборов при пропорциональной системе . . .	30
<i>ГЛАВА III</i>	
Павлов Е.Я. Избирательное право Чешской республики	38
§ 1. Общая характеристика избирательной системы Чешской Республики	38
§ 2. Выборы в парламент Чешской Республики	46
§ 3. Выборы в Сенат парламента Чешской Республики	53
§ 4. Выборы президента Чешской Республики	56
§ 5. Выборы в представительные учреждения краев Чешской Республики	57
§ 6. Выборы в муниципальные представительные органы Чешской Республики	60
§ 7. Выборы в Европарламент на территории Чешской Республики	62
<i>ГЛАВА IV</i>	
Гуреева Н.П. Избирательное право Китайской Народной Республики	68
§ 1. Избирательное законодательство Китайской Народной Республики . . .	68
§ 2. Принципы избирательного права КНР	73
§ 3. Организация и проведение выборов	79
§ 4. Прекращение депутатских полномочий	86

ГЛАВА V

Ракитская И.А. Избирательное право Финляндии	91
§ 1. Источники избирательного права Финляндии	91
§ 2. Принципы избирательного права Финляндии	94
§ 3. Органы, отвечающие за организацию и проведение выборов	96
§ 4. Порядок проведения выборов	98
§ 5. Особенности парламентских выборов	121
§ 6. Особенности президентских выборов	124
§ 7. Особенности коммунальных выборов	128
§ 8. Особенности выборов в Европарламент	130
§ 9. Избирательные правонарушения и ответственность за них	130
§ 10. Избирательные споры и обжалование результатов голосования	131

ГЛАВА VI

Кремянская Е.А. Избирательное право Канады	143
§ 1. Зарождение и становление избирательной системы. Законодательство о выборах	144
§ 2. Участие политических партий в избирательном процессе	145
§ 3. Требования к участникам избирательного процесса	146
§ 4. Система избирательных органов	148
§ 5. Финансирование выборов	150
§ 6. Процедура проведения выборов	157
§ 7. Референдум в Канаде	165

ГЛАВА VII

Половченко К.А. Избирательное право Сербии	167
§ 1. Генезис современной избирательной системы Сербии	168
§ 2. Нормативно-правовое регулирование выборов	176
§ 3. Избирательное право и учет избирателей	179
§ 4. Избирательные органы	184
§ 5. Избирательные округа	190
§ 6. Процедура проведения выборов	191
§ 7. Повторные выборы. Замещение вакантных депутатских мандатов	210
§ 8. Защита избирательных прав	215

ГЛАВА VIII

Кузнецова Т.О. Избирательное право Японии	218
§ 1. Источники избирательного права Японии	218
§ 2. Принципы избирательного права Японии	221
§ 3. Органы, отвечающие за организацию и проведение выборов	227
§ 4. Стадии избирательного процесса	230
§ 5. Избирательные споры и избирательные правонарушения	239

ГЛАВА IX

Водяницкая Е.А. Избирательное право Австрии	244
§ 1. Правовая основа австрийской избирательной системы	245
§ 2. Органы, отвечающие за организацию и проведение выборов	247
§ 3. Порядок назначения и проведения выборов	250
§ 4. Избирательные округа	254
§ 5. Активное и пассивное избирательное право	255
§ 6. Порядок составления списков и регистрации избирателей	260
§ 7. Порядок выдвижения земельных списков партий и кандидатов в избирательных округах	264
§ 8. Предвыборная агитация	266
§ 9. Порядок проведения голосования и подсчета голосов	267
§ 10. Распределение мест между кандидатами	269
§ 11. Порядок рассмотрения избирательных споров и обжалования результатов выборов	273

ГЛАВА X

Полякова Н.Н. Избирательное право Великобритании	279
§ 1. Источники избирательного права Великобритании	280
§ 2. Принципы избирательного права Великобритании	282
§ 3. Органы, отвечающие за избирательный процесс в Великобритании	291
§ 4. Стадии избирательного процесса	293
§ 5. Избирательные правонарушения и ответственность	296
§ 6. Коалиции, деволуция и модели избирательных систем	298

ГЛАВА XI

Воробьева Е.В. Избирательное право Государства Израиль	302
§ 1. Зарождение и становление избирательной системы.	302
§ 2. Правовая основа избирательной системы Государства Израиль.	305
§ 3. Практика проведения выборов	313

ГЛАВА XII

Панков А.Н. Избирательное право Республики Филиппины	317
§ 1. Особенности избирательного права.	317
§ 2. Порядок избрания президента Республики Филиппины.	321
§ 3. Порядок избрания Конгресса Филиппин	326

Научное издание

Серия
«Конституционное право зарубежных стран»

ОРЛОВ Анатолий Георгиевич,
КРЕМЯНСКАЯ Елена Александровна и др.

**СОВРЕМЕННОЕ
ЗАРУБЕЖНОЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО**

Монография

Согласно Федеральному закону РФ
от 29.12.2010 г. № 436-ФЗ
данная продукция маркировке не подлежит

Редактор *Т.Ф. Тищенко*
Художник *М.М. Петухова*
Компьютерная верстка *Н.А. Федорова*

Подписано в печать 6.06.2013.
Формат 60x84¹/16. Усл. печ. л. 19,53.
Тираж 120 экз. Заказ № 458
Издательство «МГИМО-Университет»
119454, Москва, пр. Вернадского, 76

Отпечатано в отделе оперативной полиграфии
и множительной техники МГИМО(У) МИД России
119454, Москва, пр. Вернадского, 76