

Российский центр обучения избирательным технологиям
при Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации

Зарубежное избирательное право

Учебное пособие



Издательство НОРМА
Москва, 2003

Издательский проект «Зарубежное и сравнительное избирательное право»

Работа выполнена в рамках Комплекса мер по повышению профессиональной подготовки организаторов выборов и референдумов и правовому обучению избирателей в Российской Федерации на 2000—2005 гг.,
утвержденного постановлением
Центральной избирательной комиссии Российской Федерации
от 20 октября 2000 г. № 113/1176-3

Научный редактор: доктор юридических наук **В. В. Маклаков**

Научные консультанты:

доктор юридических наук **В. И. Лысенко**,
доктор юридических наук **А. И. Ковлер**

Зарубежное избирательное право: Учебное пособие. — Издательство НОРМА, 2003. — 288 с. — (Издательский проект «Зарубежное и сравнительное избирательное право»).

Первое в России учебное пособие по зарубежному избирательному праву в обобщенном виде раскрывает основные категории и институты избирательного права и на примерах отдельных государств показывает современное состояние этой отрасли права за рубежом. Глава, посвященная российскому избирательному праву, позволит читателю сравнить отечественный и иностранный опыт регулирования выборов.

Для студентов высших учебных заведений, аспирантов, преподавателей, работников избирательных комиссий и всех интересующихся избирательным правом зарубежных стран.

Коллектив авторов:

Автономов А. С. — введение (совместно с **Ю. А. Веденевым**), главы 1, 2, 5—9, приложение 2 (совместно с **Ю. А. Веденевым**);

Веденев Ю. А. — введение (совместно с **А. С. Автономовым**), глава 10 (совместно с **В. И. Лысенко**), приложение 2 (совместно с **А. С. Автономовым**), приложение 3 (совместно с **В. В. Луговым**);

Дегтярева О. В. — главы 3, 4;

Луговой В. В. — приложение 3 (совместно с **Ю. А. Веденевым**);

Лысенко В. И. — глава 10 (совместно с **Ю. А. Веденевым**).

Содержание

Введение	5
Глава 1. Основные категории и институты избирательного права.....	8
Глава 2. Избирательное право Соединенных Штатов Америки	24
Глава 3. Избирательное право Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии	32
Глава 4. Избирательное право Французской Республики	41
Глава 5. Избирательное право Федеративной Республики Германия	49
Глава 6. Избирательное право Итальянской Республики	55
Глава 7. Избирательное право Мексиканских Соединенных Штатов	60
Глава 8. Избирательное право Республики Перу	69
Глава 9. Избирательное право Китайской Народной Республики.....	74
Глава 10. Избирательное право Российской Федерации в современном юридическом контексте. Избирательное законодательство Российской Федерации в контексте международных избирательных стандартов	80
Приложения	101
Приложение 1. Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств	101
Приложение 2. Программа учебного курса «Зарубежное избирательное право»	113
Приложение 3. Список литературы по зарубежному избирательному праву	117

Введение

В условиях демократии выборы выполняют функцию реального механизма формирования органов власти. Избирательные органы, в свою очередь, обеспечивают процесс создания выборных государственных и муниципальных органов, без которых в современных условиях невозможно осуществление народовластия. В этой связи важная роль института выборов в демократических государствах не вызывает сомнения. Как показывает исторический опыт многих стран, в особенности в XX в., и недемократические режимы не отказываются от проведения выборов вообще, хотя последние и превращаются в простую формальность, некий ритуал с заранее известными результатами. При отсутствии демократии, но с намерением сохранить видимость выборов на избирательные органы оказывается определенное давление, для того чтобы они обеспечили нужные руководителям государства итоги голосования. Тем не менее попытки имитации выборов свидетельствуют о том, что значимость института выборов признана всеми государствами, даже теми, в которых выборность государственного руководства в принципе не требуется. Таким образом, институт выборов стоит на довольно высокой ступени в иерархии ценностей политической культуры в современном мире.

Вместе с тем формирование государственных органов посредством голосования народа далеко не всегда в истории государства и права считалось атрибутом демократии. Так, еще Аристотель отмечал, что замещение должностей по жребию служит одной из основ демократического строя, тогда как замещение должностей по избранию — олигархического. Этот вывод относился к историческим условиям греческих полисов (в которых представители родовой знати издавна пользовались авторитетом; в результате они имели серьезное преимущество на выборах перед менее именитыми и зажиточными согражданами), но и в те времена сторонники демократии полагали, что на должности, требующие особых личных качеств и специальных знаний, должны назначаться лица не в силу случая, как при жеребьевке, а на основе осознанного волеизъявления граждан, как при выборах. Известно, что в Древних Афинах стратеги избирались, но большинство должностей в VI—V вв. до н. э. замещалось по жребию. Примечательно, что и во многих современных странах Тропической Африки можно определить заранее, каков будет расклад политических сил после выборов. Подавляющее большинство избирателей в этих странах голосует за лидеров своих этнических группировок, которыми, как правило, являются либо представители родовой знати, либо люди, выдвинувшиеся в результате собственных усилий, но воспринимаемые населением как вошедшие в состав родовой знати благодаря своим особым качествам и заслугам. Сколь консервативной и замкнутой ни была бы группировка знати, она во все времена вынуждена была допускать пополнение своих рядов пришельцами извне, обладающими выдающимися способностями. Выборность органов даже в таких условиях очевидна, и она играет определенную роль при существовании демократического режима.

Итак, характерной чертой демократии всегда является использование выборов для формирования органов власти. Однако для того чтобы выборы были действительно демократическими, требуется наличие, во-первых, избирательного закона, закрепляющего нормы, обеспечивающие в полной мере реализацию свободных и честных выборов; во-вторых, реально автономных и самостоятельных избирательных органов; в-третьих, электората, достаточно осведомленного о своих правах и обязанностях; в-четвертых, административных процедур, гарантирующих всем избирателям свободное выражение своей воли. Для действенности же административных процедур необходима слаженная работа соответствующих государственных органов, в том числе и избирательных.

В демократических государствах органы, проводящие выборы, играют на самом деле весьма существенную роль при формировании институтов государственной власти и местного самоуправления. В результате выборов власть, принадлежащая народу, передается его представителям. Организацией же процесса волеизъявления народа, подсчетом голосов, подведением и обнародованием результатов голосования занимаются избирательные комиссии. Поэтому, с одной стороны, от эффективности работы избирательных комиссий, слаженности функционирования всех звеньев системы избирательных органов во многом зависят нормальная организация и проведение выборов, а с другой стороны, их честность в значительной степени определяется добросовестностью работников избирательных органов, прозрачностью процедурной стороны избирательного процесса, открытостью избирательных органов для взаимодействия с негосударственными и немунципальными организациями и средствами массовой информации.

Понятие «зарубежное избирательное право». Содержанием понятия «избирательное право» являются отношения, складывающиеся в ходе выборов и урегулированные правом. Понятие «зарубежное избирательное право» как подотрасль юридической науки включает в себя совокупность

сведений и знаний относительно правовых норм, регулирующих избирательный процесс в зарубежных странах, т. е. законы о выборах и иные акты, относящиеся к этой сфере. Зарубежное избирательное право изучает существующие в отдельных странах мира избирательные системы, т. е. порядок организации и проведения выборов в конкретных государствах, порядок подсчета голосов и обнародования результатов выборов, осуществление контроля за ходом голосования при выборах представительных органов власти, некоторых органов государственной власти и должностных лиц, органов местного самоуправления и др. При решении научных и образовательных правовых задач неизбежно приходится выходить за рамки отдельного государства. А для достижения целей обучения даже нужно получить знание как об общих для различных стран тенденциях эволюции избирательного права, так и об особенностях развития данного института в отдельном государстве. Это предопределяет применение понятия «зарубежное избирательное право» в качестве учебной дисциплины.

Изучать зарубежное избирательное право в рамках и науки, и учебной дисциплины можно двумя путями: 1) путем обобщенного исследования избирательных институтов, приводя из законодательства и практики отдельных стран наиболее типичные примеры либо исключения из общих правил; 2) путем более или менее подробного рассмотрения избирательного права отдельных стран, позволяющего увидеть особенности каждой. В первом случае можно представить ведущие направления развития избирательного права в мире, основные факторы, определяющие эти направления, а также причины, вызвавшие отклонения от упомянутых направлений, — все, что порождает специфику развития данного института в той или иной стране. Однако ограничиваться только обобщающим анализом избирательного права было бы неверным, хотя бы из-за того, что наука избирательного права и учебная дисциплина базируются на знаниях об этой подотрасли права, всегда «привязанной» к конкретному государству. Изучение избирательного права конкретной страны дает возможность преодолеть недостаток, когда за обобщающим не видно конкретного. Без изучения правовой конкретики отдельной страны невозможно постичь живое развитие права, есть опасность остаться в плену довольно условных схем. Поэтому столь важно знать об особенностях применения избирательного права в отдельных странах и основных тенденциях развития избирательного права. Тогда эти знания будут взаимодополняться.

Предмет регулирования избирательного права. Особенности и самостоятельность избирательного права как подотрасли права определяются особым предметом его регулирования, которым является определенная сфера политических отношений, связанная с выборами. Под политикой же обычно понимают такую область человеческой деятельности, для которой характерно взаимодействие крупных социальных общностей в связи с осуществлением власти. Следовательно, политические отношения складываются между большими социальными общностями (классами, социальными слоями, макрогруппами и т. п.), но в качестве субъектов политических отношений такие крупные социальные общности, будучи неорганизованными, выступают не сами по себе. В непосредственные отношения могут вступать лишь такие субъекты политической деятельности, для которых характерны воля, способность действовать, наличие определенных взглядов. Однако такие черты можно увидеть только у индивидов и в большей или меньшей степени у организаций в широком смысле этого слова, в том числе и у государства. При этом нельзя забывать, что в отношении организаций о таких чертах можно говорить лишь в случаях, когда организациями приняты те или иные официальные решения. До этого могут разворачиваться дискуссии, но после принятия официальных решений им все обязаны подчиниться ради сохранения единства, что не мешает, естественно, начать борьбу за изменение или отмену соответствующих решений. Многие из этих проблем проявляются и в ходе выборов в отношении тех или иных организаций к избирательным институтам.

И все же непосредственными субъектами политических отношений (в том числе и в сфере выборов, что и представляет собой предмет нашего рассмотрения) являются государства, партии, общественные организации и движения, отдельные политические деятели и т. д., поскольку они выражают интересы вполне определенных социальных общностей. Благодаря единству воли, действий, взглядов они способны сформулировать и отстаивать интересы этих общностей. Но если они потеряют связь с конкретной социальной общностью, перестанут адекватно выражать ее интересы, т. е. утратят свойства, позволяющие им быть субъектами политики путем опосредования интересов определенной социальной общности, то, как правило, очень скоро они сойдут с политической арены. Правда, в отдельных случаях некоторые организации, сохраняя внешнюю атрибутику, могут менять свою социальную природу, переходить от защиты интересов одной социальной общности к защите интересов другой. Эти проблемы можно обнаружить и при изучении избирательных процессов в отдельных странах, особенно

если проследить историческое развитие этих стран.

Индивидуумы также могут быть субъектами политической деятельности, даже если сами они политиками не являются. Но, вступая в сферу политики, каждый человек действует в соответствии со своими взглядами, убеждениями, ценностями, которые формируются в ходе общественной практики. Политические ценности и установки формируются под воздействием материальных условий жизни социальных общностей.

Поэтому политические ценности и установки, сложившиеся в соответствии с материальными условиями жизни одной социальной общности, имеют определенные отличия от политических ценностей и установок, сформировавшихся в процессе жизнедеятельности других социальных общностей. В связи с этим различается политическое поведение лиц, образующих различные социальные общности. При этом далеко не всегда человек осознает, что его (воспринимаемые им как свои собственные) политические ценности, взгляды, убеждения сложились в рамках определенной социальной общности. Но надо иметь в виду, что нет жесткой связи между объективной принадлежностью человека к определенной социальной общности и субъективным следованием только ценностям и установкам, характерным для данной социальной общности. Отдельный индивидуум, объективно принадлежащий к некоторой социальной общности, может воспринимать политические ценности и установки, присущие иной социальной общности, как свои и, вступая в политические отношения, вести себя в соответствии с ними. На формирование субъективной политической (и правовой) культуры каждого человека оказывают влияние самые разнообразные факторы. Поведение же индивидуумов раскрывается в ходе выборов. А избиратель, что понятно и естественно, является одной из ключевых фигур избирательного процесса.

Другими словами, предметом регулирования избирательного права являются отношения, складывающиеся в процессе выборов, при проведении референдумов и при осуществлении других институтов непосредственной демократии.

Предмет науки избирательного права. Предмет регулирования избирательного права определяет предмет науки избирательного права. Как юридическая дисциплина избирательное право изучает в первую очередь нормы, регулирующие избирательный процесс. Группы норм образуют правовые институты, которые также изучаются в рамках науки. Нормы существуют для регулирования соответствующих общественных отношений. В силу этого наука избирательного права не ограничивается исследованием лишь избирательных норм и институтов. Предметом же регулирования избирательных норм является прежде всего определенная сфера политических отношений, а именно сфера отношений, складывающихся в ходе выборов и при других голосованиях. Таким образом, одно из различий между избирательным правом как отраслью права и наукой избирательного права состоит в следующем: политические отношения, регулируемые избирательными нормами, представляют собой предмет регулирования для отрасли права, но являются предметом изучения для науки.

Наука избирательного права оказывает обратное воздействие на развитие самой отрасли. Конечно, изучаемый наукой избирательного права зарубежных стран иностранный опыт не может быть применен без адаптации к практике формирования и применения норм избирательного права России. Однако выводы и обобщения науки избирательного права зарубежных стран позволяют судить об основных направлениях эволюции данной отрасли в мире, что дает возможность лучше разобраться в развитии российского избирательного права, оценить применимость иностранного опыта к российским реалиям. Ввиду этого неудивительно, что при разработке законопроектов, подготовке поправок к действующим законам, как правило, изучается иностранный опыт. В отдельных случаях при рассмотрении некоторых дел Конституционный Суд РФ также обращается к иностранному опыту. В этом заключается практическое значение изучения зарубежного избирательного права.

Предмет учебной дисциплины избирательного права. Как и предмет науки избирательного права, предмет учебной дисциплины избирательного права непосредственно связан с предметом регулирования избирательного права. Вместе с тем эта учебная дисциплина, как уже говорилось, базируется на достижениях науки избирательного права и без нее существовать не может. А без изучения и, соответственно, без обучения избирательному праву (в том числе и зарубежному) не стоит ожидать, что будут пополняться ряды специалистов, развивающих соответствующую науку.

В ходе образовательной деятельности обучающегося нацеливают на получение знаний, умения и навыков. Безусловно, получение знаний в области избирательного права может быть обеспечено российскими учебными заведениями. Что касается умения и навыков, то в отношении зарубежного избирательного права в российских учебных заведениях можно достичь того, что обучающийся будет

ориентироваться в основных институтах данной отрасли, получит навыки работы с переводами зарубежных источников права. Кроме того, в некоторых высших учебных заведениях в рамках специальных курсов по избирательному праву зарубежных стран можно прививать студентам, изучающим язык соответствующей страны, навыки работы с источниками права на языке оригинала, что само собой повышает уровень их подготовки.

Глава 1

ОСНОВНЫЕ КАТЕГОРИИ И ИНСТИТУТЫ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА

Одним из характерных признаков демократического политического режима является формирование органов публичной власти путем выборов, в которых вправе принимать участие подавляющее большинство граждан. По образному выражению барона де Божура¹, в условиях монархии только один человек обладает политическими правами, в условиях олигархии в расчет принимается только размер богатства, в условиях демократии в расчет принимаются все люди поголовно². Существуют понятие субъективного избирательного права как права гражданина избирать и быть избранным и понятие объективного избирательного права как совокупности юридических норм, регулирующих избирательный процесс. В этой главе наше внимание сосредоточится на изучении объективного избирательного права.

Принципы избирательного права. К принципам избирательного права в современных условиях при определенных различиях в законодательном их регулировании в разных странах можно отнести следующие: всеобщность, равенство избирательного права, непосредственность или опосредственность (прямые или непрямые выборы), тайность голосования. В последнее время все большее число сторонников приобретает идея включения в этот список принципа периодичности проведения выборов. При этом в законодательстве некоторых стран указанный принцип уже закреплен.

Всеобщность избирательного права. Этот принцип означает, что субъективное избирательное право предоставляется каждому гражданину по достижении определенного возраста, если он не страдает в силу душевной болезни или дефектов развития пороками, препятствующими его сознательному волеизъявлению, т. е. не является умалишенным (слабоумным, психически больным). Является или нет какой-либо человек умалишенным, устанавливается на основе результатов специальной экспертизы судебными органами строго в законодательно определенном порядке. В некоторых странах избирательное право гражданина приостанавливается (иногда он вообще лишается избирательного права) по решению суда в случае совершения им указанных в законе преступлений либо автоматически в силу его осуждения судом за любое преступление.

Борьба за утверждение и закрепление этого принципа в законодательстве продолжалась во многих странах на протяжении XIX — начала XX в. В результате практически повсеместно почти все избирательные цензы были сняты, а возрастной ценз значительно снижен. В настоящее время в большинстве стран возрастной ценз для активного избирательного права составляет 18 лет, хотя бывает и ниже, а для пассивного избирательного права в ряде случаев сохранился более высокий возрастной ценз.

Существовавшие в XIX в. избирательные цензы (в первую очередь имущественный ценз) серьезно ограничивали электорат различных государств. Так, в Англии до избирательной реформы 1832 г. активным избирательным правом обладало 4,4% взрослого населения страны, в результате ее проведения — 7,5%, а после проведения реформы 1867 г. — 16,4%¹.

Во Франции в 1791 г. только 16% взрослого населения было вправе участвовать в выборах, после принятия Конституции 1795 г. имущественный ценз был увеличен, а доля имевших право на участие в выборах снизилась до 8%, причем выборы были косвенными двухстепенными. А Конституция 1799 г. вводила косвенные трехстепенные выборы. В 1817 г. выборы стали прямыми, а имущественный ценз был установлен в размере 300 франков прямого налога (лишь 0,3% взрослого населения страны уплачивало такой налог). Революция 1830 г. принесла снижение имущественного ценза для пользования активным избирательным правом до 200 франков прямого налога.

Имущественный ценз в Бельгии, установленный Конституцией 1831 г., был также довольно высок (например, для участия в выборах в Сенат надо было уплачивать 1000 флоринов прямого налога). Только в результате революции 1848 г. во Франции было провозглашено всеобщее избирательное право. Но, поскольку женщины и некоторые другие категории граждан не получили права участвовать в выборах, к избирательным урнам было допущено не более одной трети населения¹. Уже в 1850 г. были установлены ограничения всеобщего избирательного права.

В Португалии избирательный закон 1820 г. был принят вскоре после революции и не предусматривал имущественного ценза, но женщины к участию в выборах не допускались, а выборы были четырехстепенными. Однако уже в 1822 г. была принята Конституция, которая, хотя и вводила прямые выборы, одновременно установила имущественный ценз. Конституционная хартия Португалии 1826 г. связывала активное избирательное право с цензом в 100 милрейсов прямого годового дохода, а пассивное избирательное право — с цензом в 400 милрейсов прямого годового дохода, причем выборы были двустепенными. Избирательный закон 1852 г., восстановив в Португалии прямые выборы, сохранил имущественный ценз на прежнем уровне².

Таким образом, продвижение к установлению всеобщего избирательного права и расширение электората в европейских государствах в XIX — начале XX в. со всей наглядностью иллюстрирует замечание А. Камю о том, что «история XIX века до 1914 г. — это история восстановления народовластия в борьбе со старорежимными монархиями, то есть история утверждения гражданского принципа»¹.

Равенство избирательного права. Этот принцип состоит в предоставлении каждому гражданину возможности в одинаковой с другими гражданами степени влиять на исход выборов. Равенство избирательного права может носить формальный и материальный характер. Формальное равенство избирательного права означает, что каждый гражданин, участвующий в выборах, независимо от возраста, пола, расы, национальности, имущественного положения, социального происхождения и т. п. имеет одинаковое с другими избирателями количество голосов на выборах, а также во всем остальном участвует в выборах на равных основаниях. В этом плане следует отметить, что в свое время предоставление избирательного права женщинам далеко не всегда автоматически приводило к установлению равноправия женщин и мужчин в данной сфере. Так, в Великобритании демократические силы добились провозглашения избирательного права для женщин на общенациональном уровне в 1918 г., но для них вводился избирательный возрастной ценз — 30 лет, в то время как для мужчин избирательный возрастной ценз тогда составлял 21 год. И только в 1928 г. избирательный возрастной ценз мужчин и женщин был законодательно уравнен, т. е. в сфере избирательного права было достигнуто равноправие. Еще более вопиющее неравноправие в области избирательного права существовало в Венгрии до Второй мировой войны: возрастной ценз для мужчин равнялся 24 годам, а для женщин — 30 годам. Кроме того, женщина допускалась к участию в выборах лишь в том случае, если у нее было не менее трех законнорожденных детей, причем все трое должны были быть живы, а сама женщина должна была иметь образование не менее шести классов. Но наряду с этим избирательное право получали также женщины, живущие на доход от имущества или предприятия и имеющие притом высшее образование. В настоящее время неравноправие мужчин и женщин в этой сфере и предоставление дополнительных голосов на выборах отдельным лицам в зависимости от имущественного ценза практически повсеместно отошли в прошлое.

В наше время каждый избиратель обычно имеет один голос, хотя бывает и иное. Но в любом случае, как правило, избирателям предоставлено равное число голосов. Практически во всех странах, где проводятся выборы, на основе которых формируются государственные органы, утвердилось формальное равенство избирательного права. А в прошлом, к примеру, во Франции с 1820 г. только подданные, уплачивающие не менее 1000 франков прямого налога, получали право подачи второго голоса на выборах. После революции 1830 г. во Франции имущественный ценз для подачи на выборах второго голоса был снижен до 500 франков прямого налога.

Что касается материального равенства избирательного права, то здесь дело обстоит сложнее. Материальное равенство избирательного права означает следующее. Голос каждого избирателя должен иметь одинаковый удельный вес, что может быть достигнуто, если один член представительного органа будет избираться от такого же количества избирателей, как и всякий другой член того же представительного органа. Полного количественного совпадения, конечно, добиться невозможно, но необходимо стремиться к тому, чтобы максимально приблизиться к такому равенству. Материальное равенство избирательного права теряет свой смысл при избрании единоличного органа, поскольку избранное лицо в любом случае представляет население всей страны или какой-либо административно-территориальной единицы, и, таким образом, удельный вес голоса каждого избирателя равен удельному весу голоса любого другого избирателя. В США, к примеру, в ряде штатов практиковалось создание неравных избирательных округов, позволявших избирать больше депутатов от консервативно настроенного сельского населения, чем от того же количества городского (причем в отдельных случаях в сельских избирательных округах проживало почти в два раза меньше избирателей, чем в городских¹).

И только в 1964 г. в решении по делу Reynolds v. Sims Верховный Суд США фактически запретил такую практику.

В настоящее время в различных странах можно обнаружить нарушения именно материального равенства, в то время как формальное равенство практически повсеместно соблюдается. Одним из таких нарушений является создание избирательных округов, в каждом из которых на одного депутата приходится разное количество избирателей. При этом такая ситуация возможна даже в тех странах, где законодательство требует, чтобы избирательные округа были примерно равны. Слово «примерно» позволяет, находясь вроде бы в рамках закона, на деле безнаказанно нарушать принцип равенства. Например, могут быть созданы такие многомандатные избирательные округа: от округа с численностью 57 тыс. избирателей посылается три депутата, от округа с численностью 161 тыс. избирателей — семь депутатов, от округа с численностью 101 тыс. избирателей — четыре депутата. Формально такие разновеликие избирательные округа создаются для того, чтобы не дробить существующие территориальные единицы, причем от большего количества избирателей избирается и большее количество депутатов. Но слово «примерно» «развязывает руки» органу, разрабатывающему величину избирательного округа и определяющему количество избираемых депутатов. Таким органом является, как правило, правительство, выдвигающее проект избирательного закона или поправки к нему перед выборами, которое не преминет воспользоваться предоставившейся возможностью укрепить позиции сформировавшей его партии (или партий). В итоге, как явствует из примера, в первом округе один депутат представляет 19 тыс. избирателей, во втором — 23 тыс., а в третьем — около 25,3 тыс. избирателей, т. е. налицо определенное нарушение равенства.

Сегодня, исходя из порядка организации выборов и проведения голосования, ни в одной стране технически невозможно образовать избирательные округа с абсолютно одинаковым количеством избирателей. Кроме того, при создании избирательных округов необходимо помнить о связи с административно-территориальными единицами, населенными пунктами, ведь депутату, избранному от конкретного избирательного округа, предстоит учитывать в своей работе заботы и проблемы населения, проживающего на определенной территории, а не абстрактных избирателей. Чтобы все-таки добиться как можно меньшего отклонения от равенства избирательных округов, во многих странах устанавливают ограничения такого отклонения.

Так, согласно подп. «б» п. 1 ст. 8 Положения о выборах депутатов Государственной Думы, утвержденного Указом Президента РФ от 1 октября 1993 г. № 1557, допускалось отклонение от равенства избирательных участков до 15%¹. Федеральный закон от 21 июня 1995 г. № 90-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (ст. 11) вводил более жесткие ограничения такого отклонения: до 10% и только в труднодоступных и отдаленных районах — не более 15%².

Существует еще одна уловка, связанная с избирательными округами, при помощи которой правящая партия стремится обеспечить себе на выборах более благоприятные условия по сравнению с другими партиями. Это связано с тем, что накануне выборов в большинстве стран границы избирательных округов уточняются и изменяются, поскольку с течением времени численность населения и его возрастная структура (и, соответственно, количество избирателей) в различных регионах изменяются. Другими словами, изменение границ избирательных округов объясняется необходимостью обеспечить материальное равенство. Однако даже при том, что создаются избирательные округа с равной численностью избирателей, правящая партия, проводящая изменения территорий избирательных округов, преследует и свои собственные цели. Ведь заранее более или менее известно, какие группы населения поддерживают те или иные партии и где они территориально расселены. Границы же избирательных округов совсем не обязательно должны совпадать с границами административно-территориальных единиц. В результате в ходе очередного пересмотра границ избирательных округов правящая партия может создать в определенных избирательных округах искусственный перевес своих сторонников над сторонниками других партий. В настоящее время для этих целей используется компьютерная техника. Перекройка избирательных округов получила наименование избирательной географии или избирательной геометрии. В США родился специфический термин для обозначения этого явления — джерримандеринг, в котором запечатлелась фамилия одного из политических деятелей XIX в., преуспевших в искусстве нарезки избирательных округов для обеспечения победы своей партии. Губернатор штата Массачусетс Э. Джерри был автором закона 1812 г., предусматривавшего деление штата на новые избирательные округа. Новые округа были нарезаны вопреки всем естественным и традиционным делениям (это и позволило партии Э. Джерри одержать победу) и имели

весьма причудливую конфигурацию. Когда кто-то высказал мнение, что один из округов по своим очертаниям напоминает саламандру (по-английски «salamander»)¹, издатель местной газеты заметил: «Я назвал бы это джерримандер».

Опосредственность или непосредственность (прямые или непрямые выборы). Прямые выборы означают, что члены данного органа избираются непосредственно гражданами. Например, в России на основе прямых выборов избираются депутаты местных органов власти, депутаты Государственной Думы Федерального Собрания РФ, Президент РФ, в США — члены Сената и Палаты представителей, во Франции — Президент Французской Республики и члены Национального собрания и т. д.

Существуют две разновидности непрямых выборов: косвенные и многостепенные. Косвенные выборы предполагают, что члены представительного органа или единоличный выборный орган избираются выборщиками — лицами, специально избранными для осуществления выборов в соответствующий орган. Например, в США граждане избирают выборщиков, которые в свою очередь избирают Президента США. Они перестают быть выборщиками сразу после того, как проголосовали. На основе косвенных выборов также формируется часть парламента Свазиленда (таким путем избираются 40 депутатов и 20 сенаторов).

В ходе многостепенных выборов вначале избирается орган, который затем избирает орган другого уровня. Например, согласно Конституции РСФСР 1978 г. (в редакции 1989 г.), граждане выбирали народных депутатов РСФСР, которые на Съезде народных депутатов РСФСР избирали из своего состава членов Верховного Совета РСФСР. В Китае также депутаты собраний народных представителей провинций, городов центрального подчинения и городов, имеющих районное деление, избираются собраниями народных представителей на ступень ниже¹, т. е. на основе многостепенных выборов. В Австрии Федеральный Совет (верхняя палата парламента) формируется на основе двухступенных выборов: членов этой палаты избирают ландтаги земель. В истории можно найти примеры использования косвенных многостепенных выборов. В частности, в России в 1905—1917 гг. на выборах в Государственную думу рабочие и крестьяне избирали выборщиков, избирающих выборщиков, и т. д. И только выборщики третьей степени от рабочих и выборщики четвертой степени от крестьян избирали депутатов. Выше также приводились примеры косвенных многостепенных выборов из истории Франции и Португалии.

Тайность голосования. Принцип тайности голосования призван обеспечить избирателю полную свободу волеизъявления на выборах. В большинстве стран тайное голосование осуществляется посредством бюллетеней, в которых избиратель либо вычеркивает фамилии кандидатов или названия партий, против которых он выступает, либо отмечает фамилию кандидата или название партии, за которых он отдает свой голос. Производится это в специально отгороженном помещении, в котором избиратель находится один. Затем избиратель опускает бюллетень в ящик для голосования. В некоторых странах (Болгария, Польша) с целью дополнительного обеспечения тайности голосования бюллетени вкладываются в конверты.

В некоторых странах при голосовании обходятся без бюллетеней. Например, в США голосование осуществляется посредством избирательной машины. Избиратель заходит в специальное помещение, где находится избирательная машина, после чего дверь в помещение автоматически закрывается и открывается после того, как избиратель проголосует. Само голосование производится путем нажатия рычажков, расположенных на передней стенке избирательной машины. Машина устроена так, что вторично голосовать можно только после того, как один избиратель покинет помещение, а другой войдет.

В то же время в отдельных случаях оправданным является применение открытого голосования. Оно оправдано в том случае, если участвующий в голосовании может не опасаться за свою судьбу, каковы бы ни были результаты голосования, ибо такие опасения могут сказаться на позиции участвующего в голосовании по отношению к кандидату, и воля избирателя будет искажена. Например, в России (как и в СССР) народные заседатели избирались на протяжении длительного времени открытым голосованием на собраниях трудовых коллективов. Лицо, голосовавшее против кандидата, избранного в конце концов народным заседателем, может не опасаться того, что этот народный заседатель проявит к нему необъективность, если такое лицо окажется на скамье подсудимых, так как подсудимый имеет право дать отвод всему составу суда либо отдельно судье или каждому народному заседателю.

Что касается *периодичности проведения выборов*, то этот принцип, наряду с другими, закреплен в Декларации «О критериях свободных и справедливых выборов», принятой в марте 1994 г. на 154-й сессии Совета Межпарламентского союза. Статья 1 указанной Декларации гласит: «В любом

государстве полнота власти может проистекать только из волеизъявления народа, выраженного на подлинно свободных и справедливых выборах, организуемых через регулярные периоды на основе всеобщего, равного и тайного голосования»¹. Хотя эта Декларация не является документом, обязательным для исполнения, однако ее моральная сила велика, поскольку она была одобрена единогласно на сессии Совета Межпарламентского союза — авторитетной международной организации. Во время голосования Декларацию поддержали представители 112 стран (в том числе и России). Правда, в России принцип периодичности проведения выборов пока не получил законодательного закрепления, в ряде же стран мира этот принцип занял достойное место в национальных законодательных актах, о чем уже упоминалось выше.

Контроль за голосованием. Следует иметь в виду, что при тайном голосовании легче фальсифицировать результаты выборов, поскольку подсчет голосов производит узкая группа людей, а волеизъявление избирателей осуществляется в секрете. Возможны подмена бюллетеней, оглашение неверных результатов, допуск к голосованию одного и того же лица вторично и т. п. Во многих странах накоплен достаточно богатый опыт различных приемов фальсификации выборов. Но столь же обширный опыт имеется и по борьбе с фальсификацией, выработаны разнообразные гарантии. Одним из важнейших способов избежать подтасовок на выборах является общественный контроль. Известны разные формы такого контроля.

В большинстве демократических государств все кандидаты и их представители имеют право присутствовать на избирательных участках в день голосования, а также при подсчете голосов. Естественно, кандидаты и их представители ревностно следят за тем, чтобы их права и законные интересы не были ущемлены. Однако при небольшом количестве партий, выдвигающих кандидатов и контролирующих их поведение, можно допустить, что они могут вступить между собой в сговор и поделить места в коллегиальном представительном органе при попустительстве структур, организующих выборы. Недостатки этой формы контроля преодолеваются существующим во многих демократических странах контролем независимых общественных объединений, провозглашающих свою заинтересованность не в победе той или иной партии, а в проведении честных выборов, позволяющих выявить подлинную волю избирателей. Такие объединения вправе посылать своих наблюдателей на избирательные участки, а также в помещения, где проводится подсчет бюллетеней. В некоторых странах общественные наблюдатели не только следят за соблюдением всех правил и предписаний закона, но и проводят мониторинг, позволяющий оценить достоверность официально оглашаемых данных о результатах выборов. В демократических государствах все шире практикуется допуск иностранных наблюдателей. Преимущество иностранных наблюдателей состоит в том, что правительству и администрации той страны, в которую на выборы приехали наблюдатели, труднее оказать давление на них (даже если есть желание такое давление оказывать), чем на наблюдателей из своей страны. Слабость же этой практики состоит в том, что подавляющее большинство иностранных наблюдателей, как правило, плохо знакомы с законодательством и обычаями страны, куда они прибыли, не знают языка, на котором общаются местные жители. Поэтому они могут не заметить каких-то злоупотреблений в ходе голосования. Определенная роль в общественном контроле за выборами принадлежит независимым средствам массовой информации.

Определение избирательной системы. Под избирательной системой понимают установленный законом или другим нормативным актом способ определения результатов голосования и порядок распределения мандатов между партиями или кандидатами. Наиболее распространенными являются две избирательные системы: мажоритарная и пропорциональная, которые имеют свои разновидности.

Мажоритарная избирательная система. Мажоритарная избирательная система предполагает, что для избрания кандидат должен получить большинство голосов избирателей данного округа или страны в целом. Выделяются две основные разновидности мажоритарной избирательной системы: мажоритарная система относительного большинства и мажоритарная система абсолютного большинства. При мажоритарной системе относительного большинства (действует в Великобритании, США, Канаде, Индии и других странах) избранным считается кандидат, собравший голосов больше, чем любой другой претендент, но не обязательно больше половины. В таких условиях если выдвинут только один кандидат, то голосование может не проводиться, поскольку достаточно будет того, что кандидат проголосует сам за себя. Ведь получив хотя бы один голос, при отсутствии других претендентов он наберет самое большое количество голосов.

Мажоритарная система абсолютного большинства (действует во Франции и некоторых других странах, до 1993 г. действовала в России) предусматривает, что победитель на выборах должен

получить более половины всех признанных действительными голосов (50% плюс один голос как минимум). Если ни один кандидат не получает более половины голосов, то обычно проводится второй тур голосования, для участия в котором, как правило, допускаются только два кандидата, собравшие наибольшее число голосов в первом туре. В результате одному из них легче набрать абсолютное большинство голосов. В ряде стран в этом случае проводятся повторные выборы. Например, по Закону СССР 1978 г. «О выборах в Верховный Совет СССР» (ст. 59)¹ и Закону РСФСР 1978 г. «О выборах в Верховный Совет РСФСР» (ст. 56)² были предусмотрены именно повторные выборы (а не второй тур голосования) со всей процедурой выдвижения и регистрации кандидатов в депутаты и т. п. в случае, «если ни один из баллотировавшихся по избирательному округу кандидатов в депутаты не был избран». При этом ни о каком втором туре голосования в указанных законах не говорилось. Аналогичное правило устанавливалось и другими законодательными актами о выборах в советы всех уровней. Данная система срабатывала в нашей стране до конца 80-х гг. XX в., пока в каждом избирательном округе выдвигался только один кандидат, чье избрание было фактически предрешено. Единственным уровнем, где еще до второй половины 80-х гг. XX в. не все кандидаты получали необходимое количество голосов, чтобы стать депутатами, был уровень сельских советов, да и там это явление не носило массового характера. Естественно, для выборов на альтернативной основе, в которых принимает участие довольно большое количество кандидатов с самыми разнообразными программами, такая система не подходит, поскольку во многих (если не во всех) округах придется организовывать выборы неограниченное количество раз.

В других странах, с тем чтобы не допустить повторных выборов, а следовательно, и дополнительных расходов, предусмотрено, что для победы во втором туре кандидату достаточно получить относительное большинство голосов. В ряде стран второй тур может проводиться в виде повторных выборов. Но это именно второй тур голосования, а не повторные выборы, так как никакого выдвижения и регистрации кандидатов заново не производится, а между собой конкурируют только те кандидаты (и то, как правило, не все), которые уже баллотировались в первом туре. Такая процедура может иметь несколько разновидностей. В частности, к перебаллотировке допускаются лишь кандидаты, которые в первом туре собрали голосов более некоего установленного минимального уровня (например, во Франции ко второму туру допускаются кандидаты, получившие не менее 12,5% голосов в первом туре). В этом случае избранным считается кандидат, получивший относительное большинство голосов.

Наиболее оптимальным является использование мажоритарной системы абсолютного большинства при выборах президента или иного единоличного государственного органа. На практике указанная система в ряде стран применяется для определения результатов президентских выборов. Как бы то ни было, мажоритарная система абсолютного большинства при выборах депутатов парламента или иного коллегиального органа представляет собой довольно запутанную, громоздкую систему, требующую от участников (кандидатов, партий) достаточно крупных денежных затрат. В этом плане мажоритарная система относительного большинства обходится дешевле, и при ее использовании проще определить победителя. С другой стороны, в тех странах, где выборы проводятся по мажоритарной системе относительного большинства, на выборах могут победить и часто побеждают кандидаты, которых поддерживает гораздо менее половины избирателей. Получается, что верх одерживает воля меньшинства, а воля большинства не находит своего проявления на выборах.

Впрочем, и при использовании мажоритарной системы абсолютного большинства значительная часть голосов избирателей пропадает, поскольку кандидаты, за которых меньшинство подало свои голоса, не считаются избранными. При этом меньшинство в целом по стране может исчисляться сотнями тысяч, миллионами и десятками миллионов. Например, партии А, Б и В конкурируют между собой на выборах в трех избирательных округах по 10 тыс. избирателей каждый. Допустим, кандидат от партии А на выборах в первом избирательном округе получил 9 тыс. голосов, в то время как кандидат от партии Б получил на выборах 100 голосов, а кандидат от партии В — 900 голосов. Во втором избирательном округе кандидат партии А получил 900 голосов, кандидат партии Б — 5,1 тыс. голосов, кандидат партии В — 4 тыс. голосов. В третьем избирательном округе за кандидата партии А было отдано 2 тыс. голосов, за кандидата партии Б — 5,1 тыс. голосов, за кандидата партии В — 2,9 тыс. голосов. Партия А, собравшая в итоге 11,9 тыс. голосов, получит только один депутатский мандат, партия Б, за кандидатов которой проголосовало 10,3 тыс. избирателей, получит два депутатских мандата, а партия В, за кандидата которой было отдано 7,8 тыс. голосов, вообще не будет представлена в выборном органе.

В условиях мажоритарной системы относительного большинства воля избирателей может быть

искажена в еще большей степени. Предположим, в тех же избирательных округах конкурируют три партии. В первом избирательном округе кандидат от партии А собрал 9,5 тыс. голосов, кандидат от партии Б — 100 голосов, кандидат от партии В — 400 голосов. Во втором избирательном округе голоса распределились следующим образом: кандидат партии А — 3,3 тыс., партии Б — 3,4 тыс., партии В — 3,3 тыс. В третьем избирательном округе кандидат партии А получил 3,4 тыс. голосов, партии Б — 3,5 тыс. голосов, партии В — 3,1 тыс. голосов. В результате партия А, набравшая 16,2 тыс. голосов, получит один депутатский мандат, партия Б, за кандидатов которой проголосовало 7 тыс. избирателей, получит два депутатских мандата, а партия В, за кандидата которой подано 6,8 тыс. голосов, вообще не получит ни одного депутатского мандата. Следует отметить, что ситуация, обрисованная в приведенных примерах, обнаруживается и в реальной практике проведения выборов. Примеров тому много, но ограничимся лишь двумя. В частности, во Франции (мажоритарная система абсолютного большинства) в результате выборов 1993 г. в Национальное собрание правоцентристская партийная коалиция собрала в целом по стране 39% голосов, но получила 80% депутатских мест. В Канаде (мажоритарная система относительного большинства) в 1993 г. проводились общенациональные выборы в Палату общин, в ходе которых за кандидатов Либеральной партии было подано 41,6% голосов, но она получила 178 депутатских мандатов (свыше 60%), кандидаты Прогрессивно-консервативной партии собрали 16% голосов, однако им досталось лишь два депутатских мандата (0,7%), в то время как кандидаты Реформистской партии, добившись поддержки 18% избирателей, получили 46 депутатских мандатов (16%). Принимая во внимание вышесказанное, можно сделать вывод, что особое значение приобретает избирательная география.

Как правило, в странах с мажоритарной системой создаются одномандатные (униномиальные) избирательные округа, т. е. избирательные округа, от каждого из которых избирается один депутат. Но иногда могут образовываться и многомандатные (плюриномиальные) избирательные округа, т. е. избирательные округа, от каждого из которых избирается несколько депутатов. В частности, в СССР в 1989 г. на выборах народных депутатов СССР наряду с одномандатными избирательными округами были созданы и многомандатные избирательные округа. Во Вьетнаме с 1992 г. на выборах в Национальное Собрание создаются многомандатные избирательные округа при сохранении мажоритарной избирательной системы абсолютного большинства. Имеются примеры образования многомандатных избирательных округов в условиях мажоритарной избирательной системы для избрания членов представительных органов местного самоуправления в некоторых регионах России. В частности, г. Переславль-Залесский Ярославской области был объявлен одним многомандатным округом, в котором избиратель должен проголосовать «за число кандидатов, равное коллективу депутатских мест»¹ в городском представительном органе местного самоуправления, а результаты выборов определяются по мажоритарной системе относительного большинства. В г. Москве в 1997 г. на выборах советников районных собраний также были образованы многомандатные избирательные округа, границы которых совпадали с границами районов, при использовании мажоритарной избирательной системы для определения результатов этих выборов. Многомандатные избирательные округа создаются и на парламентских выборах в некоторых штатах США. В штате Иллинойс, к примеру, до 1980 г. образование многомандатных избирательных округов связывалось фактически с предоставлением нескольких голосов (по количеству мандатов в каждом округе) каждому избирателю, которые он был вправе аккумулировать по своему усмотрению. "Так, до 1980 г. в этом штате избиратель в трехмандатном избирательном округе, если считал нужным, мог отдать каждый из своих трех голосов трем различным кандидатам, либо одному кандидату отдать один голос, а второму — два голоса, либо одному кандидату отдать все три голоса.

Пропорциональная избирательная система. Пропорциональная избирательная система предполагает, что депутатские места в представительном органе распределяются между различными партиями в зависимости от количества голосов, которое получила на выборах каждая из партий. По мнению видного португальского государствоведа Г. Канотилью, «пропорциональная система — это лучшее средство против сокращения альтернатив, против сужения политических горизонтов, против политической одномерности и пресыщения»¹. При пропорциональной избирательной системе возможно образование только многомандатных (плюриномиальных) избирательных округов. Разновидностей пропорциональной системы известно гораздо больше, чем разновидностей мажоритарной избирательной системы. По подсчетам итальянского исследователя С. Коррадо, уже в 1908 г. было известно свыше 100 разновидностей пропорциональной избирательной системы².

Распределение депутатских мандатов при пропорциональной системе осуществляется в ряде стран

путем установления избирательной квоты (избирательного метра). Ее получают в результате деления общего количества поданных и признанных действительными голосов на число выборных мандатов, приходящихся на данный избирательный округ. Например, в избирательном округе в ходе выборов всего подано 98 385 голосов. Замещению подлежит пять мест в представительном органе. Следовательно, избирательная квота (метр) составляет 19 677 голосов. Но в разных избирательных округах на избирательные участки может явиться различное количество избирателей, а значит, в других избирательных округах будет и иная избирательная квота (метр). В отдельных странах для всех избирательных округов законом устанавливается единое число голосов, необходимое для избрания одного депутата (способ единого числа) с целью наилучшего обеспечения принципа равенства. Однако такая практика не получила широкого распространения.

После определения избирательной квоты (метра) от каждого партийного списка депутатские мандаты получают столько человек, сколько раз избирательная квота (метр) укладывается в собранное этой партией на выборах количество голосов. Так, в избирательном округе, где всего было подано 98 385 голосов, за пять депутатских мандатов боролись три политические партии. После подсчета голосов результаты оказались следующие: за список партии А проголосовало 56,7 тыс. человек, за список партии Б — 32,3 тыс., за список партии В — 9385 человек. Места в выборном органе распределяются следующим образом. Избирательная квота дважды укладывается в число голосов, полученных партией А, и один раз в число голосов, полученных партией Б. Партия В пока не получает ни одного мандата. Но распределенными оказались только три депутатских мандата. Кроме того, избирательная квота не укладывается целое число раз в количество голосов, собранное каждой из партий. В каждом случае появляется некоторый остаток. Вопрос о том, как учесть эти остатки, является одним из самых сложных при определении результатов голосования по пропорциональной избирательной системе.

Существует несколько способов выхода из этого затруднительного положения. Так, в законодательстве ряда стран закреплено правило наибольшего остатка, под которым понимается самый большой остаток голосов, получившийся после распределения между партиями мандатов посредством натурального частного (избирательного метра или естественной квоты). При этом под остатком понимается и количество голосов, полученных партией, которое меньше избирательной квоты. В нашем примере у партии А остаток составляет 17 346 голосов, у партии Б — 12 623, у партии В — 9385 голосов. Следовательно, прежде всего еще один мандат получит партия А, поскольку она располагает наибольшим остатком, партия Б также получит еще один мандат, так как ее остаток второй по величине. Партия В так и остается без мандатов. Таким образом, пять мандатов распределены так: партия А — три мандата, партия Б — два мандата, партия В — ноль мандатов. При этом принцип пропорциональности несколько искажен, так как в конце концов для получения одного мандата каждой партии пришлось собрать разное количество голосов, а голоса, полученные партией В, вообще оказались неучтенными. Такой метод распределения мандатов называется методом Т. Хэйра (по имени изобретателя).

Известны различные способы подсчета голосов, помогающие свести к минимуму искажения принципа пропорциональности. Одной из наиболее оптимальных разновидностей пропорциональной системы считается правило наибольшей средней, или система В. д'Ондта (по имени изобретателя). В соответствии с этой системой число голосов, полученных каждым списком, делят последовательно на 1, 2, 3, 4 и т. д. до цифры, соответствующей числу списков (в нашем примере до трех), однако при установлении количества прогрессивно возрастающих делителей учитывается и число распределяемых мандатов (в нашем примере для распределения пяти мандатов вполне достаточно разделить на 1, 2, 3).

Партия А — 56,7 тыс.	Партия Б — 32,3 тыс.	Партия В — 9,385 тыс.
$56,7 : 1 = 56,7$	$32,3 : 1 = 32,3$	$9,385 : 1 = 9,385$
$56,7 : 2 = 28,35$	$32,3 : 2 = 16,15$	$9,385 : 2 = 4,6925$
$56,7 : 3 = 18,9$	$32,3 : 3 = 10,77$	$9,385 : 3 = 3,1283$

Затем полученные частные распределяют в порядке убывания: 56,7; 32,3; 28,35; 18,9; 16,15; 10,77; 9,385; 4,6925; 3,1283. Частное, порядковый номер которого соответствует числу замещаемых мандатов (в нашем случае 16,15), является общим делителем. Каждый список получает столько мест, сколько частных уложилось до 16,15 включительно. Таким образом, в данном случае партия А получает три

мандата (уложилось три частных: 56,7; 32,3; 18,9), партия Б — два мандата (уложилось два частных: 32,3; 16,5), партия В — ни одного мандата.

Самая большая проблема при пропорциональной системе — уже упоминавшаяся проблема остатков, получающихся при делении общего числа голосов, поданных за ту или иную партию на избирательную квоту. Они появляются в каждом избирательном округе, а затем в целом по стране эти остатки превращаются подчас в весьма значительное число как бы оставшихся без внимания голосов. Самый оптимальный выход из этого затруднения — превращение всей страны в единый избирательный округ. Благодаря этому удается также предотвратить возможные искажения при образовании избирательных округов (избирательная география). Провозглашение всей территории страны единым избирательным округом характерно, к примеру, для Нидерландов, Израиля, Венесуэлы. В Португалии после внесения поправок в Конституцию 1989 г. также появилось положение, позволяющее объявить территорию всей страны единым избирательным округом. В России в 1993 и 1995 гг. на выборах депутатов в Государственную Думу по партийным спискам вся территория страны являлась единым избирательным округом. В Швеции, например, для обеспечения подлинной пропорциональности на парламентских выборах в избирательных округах из 349 мандатов распределяют лишь 310, а оставшиеся 39 «уравнивающих мандатов» передаются затем в избирательные округа, в которых партии имели наибольшее число неучтенных при первом распределении голосов избирателей, для определения, какие партии должны получить эти дополнительные депутатские мандаты¹.

Противники пропорциональной избирательной системы в качестве одного из ее недостатков указывают обезличенность партийных списков. Ведь избиратели голосуют за списки, составляемые партиями, т. е. за партии, а не за конкретных кандидатов. Партии включают в списки, как правило, столько кандидатов, сколько депутатов посылается в представительный орган от данного избирательного округа. Депутатами становятся кандидаты, стоящие первыми в списке. Однако было бы явным преувеличением сказать, что избиратели голосуют исключительно за партийные списки, ничего не зная о кандидатах. В ходе избирательной кампании именно конкретные кандидаты встречаются с избирателями, выступают по телевидению, на радио, в печати, на митингах, агитируя за предвыборную программу своей партии. Настроение избирателей во многом зависит от доходчивости, аргументированности выступлений кандидатов, от их способностей, манеры поведения и т. д. Избиратели часто о самой партии судят по конкретным кандидатам. Конечно, нельзя перегибать палку и в другую сторону. Предвыборная программа играет важнейшую роль. Сколь бы талантливыми не были кандидаты, им не удастся привлечь достаточно большого количества избирателей на свою сторону, если программа носит излишне абстрактный характер, не предлагает приемлемого решения актуальных проблем, не отвечает насущным потребностям избирателей.

Кроме того, в ряде стран существуют различные способы преодоления обезличивания партийных списков при голосовании избирателей, обеспечения такого положения, чтобы и при пропорциональной избирательной системе избиратель мог высказать свое мнение в отношении конкретных кандидатов. Одним из таких способов является преференциальное голосование, когда избиратель указывает, в каком порядке должны представляться мандаты внутри списка. Например, в Дании, Бельгии, Австрии, Нидерландах применяют систему полужестких списков, когда первое место предназначено кандидату, стоящему первым в списке, но зато кандидаты, получившие большее число преференций (голосов), даже если их фамилии расположены в конце списка, могут быть передвинуты выше и получить мандаты вместо кандидатов, имена которых записаны в списке выше, но которые не получили столько преференций. В других странах (Швейцария, к примеру) действует правило свободных списков, при котором решающее значение придается преференциям избирателей, в соответствии с ними и осуществляется распределение депутатских мандатов. В некоторых странах (например, в Швейцарии) допускается так называемое панаширование (от франц. *panacher* — перемешивать, придавать пестроту, разнообразие, смешивать), когда избиратель может из разных списков подобрать кандидатуры, за которые он хочет отдать свой голос, и объединить их в новый список, составленный им самим в день голосования. Панаширование — «предоставление избирателю возможности составить самому избирательный список, подбирая кандидатов из других списков»¹.

Против пропорциональной системы выдвигают еще один аргумент: невозможность при определенных обстоятельствах обеспечить стабильное большинство в коллегиальных представительных органах власти, что в ряде стран необходимо для формирования правительства. Как отмечает португальский ученый и политический деятель Ж. Миранда, «при выборе избирательных систем намного больше внимания должно уделяться политическим реалиям, чем теоретическим

соображениям»¹. Поэтому отдельные страны, выбирая ту или иную пропорциональную избирательную систему, сознательно идут на введение такой избирательной системы, которая несколько искажает пропорциональность представительства. В странах, где, как правило, в результате выборов в течение длительного времени не удается сформировать в парламенте устойчивого большинства, во многих случаях предпочитают искажение пропорциональности в пользу крупных партий. Ведь отсутствие парламентского большинства в течение длительного времени (особенно в парламентских государствах) способно привести к сложностям в управлении страной, следствием чего может стать дестабилизация политической жизни, а это уже чревато подрывом демократических устоев. В странах, где крупные партии или партийные блоки регулярно завоевывают большинство мест в парламенте (причем в течение довольно долгого времени большинство может находиться у одной партии или периодически переходить от одной партии к другой), с целью развития демократии часто ставится задача обеспечить адекватное представительство в парламенте разнообразным политическим силам, для чего вводят избирательную систему, при которой пропорциональность несколько искажается в пользу мелких партий.

Конкретная политическая обстановка в стране влияет на выбор той или иной избирательной системы. Так, далеко не во всех странах переходят к проведению выборов, когда территория всего государства рассматривается в качестве единого избирательного округа, а известно, что при использовании пропорциональной системы разделение территории государства на избирательные округа влечет за собой искажение пропорциональности в пользу крупных партий. При этом чем меньше избирательные округа, тем в большем выигрыше оказываются крупные партии.

Распространение получили модификации метода В. д'Ондта, когда предлагаются иные, нежели у последнего, прогрессивно возрастающие ряды делителей, например: 2; 3; 4; 5 (метод Имперали); 1; 3; 5; 7 (метод Лаге); 1; 4; 3; 5; 7 (скорректированный метод Лаге); 1; 4; 7; 10 (датский метод). При этом расчеты и практика проведения выборов показывают, что увеличение интервала между делителями создает определенные преимущества для списков крупных партий.

Кроме метода В. д'Ондта (характерного, например, для Португалии) в различных странах применяются также другие методы определения результатов выборов по пропорциональной системе. Среди них уже упоминавшийся метод Т. Хэйра (практикуется, к примеру, в России, Румынии, Эстонии), использование которого выгодно менее крупным партиям.

Существует метод (используется, например, в Австрии¹, Польше, Литве), при котором определяется не естественная, а искусственная квота², когда общее число голосов избирателей делится на количество мандатов плюс 1, либо 2, либо 3 и т. д. Благодаря этому удается получить квоту, позволяющую сразу распределить все мандаты. Однако и при применении этого метода могут остаться нераспределенные мандаты, тогда опять в расчет принимаются наибольшие остатки (искажающие пропорциональность в пользу небольших партий).

Смешанные избирательные системы. Стремление сохранить преимущества мажоритарной и пропорциональной избирательных систем привело к появлению смешанных избирательных систем, получающих в последнее время все большее распространение. Некоторые страны применяют смешанные избирательные системы, сочетающие в себе элементы мажоритарной и пропорциональной избирательных систем. На такой основе организуются выборы в Бундестаг ФРГ. Каждый избиратель имеет два голоса. Один голос избиратель отдает за конкретного кандидата, а второй — за партийный список. Половина депутатов Бундестага избирается по мажоритарной системе относительного большинства в избирательных округах. Остальные места распределяются по пропорциональной системе в соответствии с количеством голосов, отданных за списки, составленные партиями в каждой земле.

Сходным образом была построена избирательная система на выборах в Государственную Думу в России: в 1993 и 1995 гг. половина депутатов избирались по мажоритарной системе относительного большинства в одномандатных избирательных округах, а половина — по спискам избирательных объединений пропорционально полученным голосам в рамках единого округа — всей территории Российской Федерации¹.

В Мексике согласно ст. 52 Конституции 1917 г. «Палата депутатов состоит из трехсот депутатов, избираемых по мажоритарной системе относительного большинства по унииональным избирательным округам, и до ста депутатов, избираемых по системе пропорционального представительства, посредством региональных списков, голосование по которым производится по полиномиальным избирательным округам»².

В 1993 г. к смешанной избирательной системе перешла Италия (75% мест в каждой из палат

парламента замещается в одномандатных округах по мажоритарной системе, а 25% — в многомандатных округах по пропорциональной системе)³.

Смешанные избирательные системы применялись также в 90-е гг. XX в. в Албании, Грузии, Венгрии. В последнее время наблюдается тенденция расширения географии распространения этой избирательной системы. В некоторых странах при применении пропорциональной системы действует законодательно установленный заградительный барьер (именуемый также оговоркой), в соответствии с которым обязательным условием участия партии в распределении мандатов является получение определенного минимума голосов избирателей. В частности, в Израиле такой заградительный барьер составляет 1%, в Мексике — 1,5%. В Дании требуется, чтобы партия собрала в масштабе страны голоса не менее 2% всех участвовавших в выборах, а в Аргентине — 3%. Места в парламенте Швеции распределяются лишь между партиями, за которые проголосовало не менее 4% общего числа избирателей, или не менее 12% в одном из избирательных округов. В ФРГ партия получает доступ к распределению депутатских мандатов в Бундестаге, если она собрала в масштабе всей страны не менее 5% признанных действительными голосов, или победила не менее чем в трех одномандатных округах. В большинстве земель ФРГ заградительный барьер составляет также 5%, только в земле Рейнланд-Пфальц установлена оговорка в 3,3%. Заградительный барьер в 5% применялся и в России в 1993 и 1995 гг. на выборах в Государственную Думу при распределении депутатских мандатов по общефедеральному избирательному округу в соответствии с пропорциональной системой. Один из наиболее высоких заградительных барьеров установлен в Лихтенштейне — 8%. Надо отметить, что с течением времени величина заградительного барьера может корректироваться. Так, в Мексике до 1977 г. оговорка составляла 2,5%. Заградительные барьеры представляют собой ограничение демократии, поскольку лишают отдельные партии, которых поддерживает определенное (и немалое) количество избирателей, права участвовать в распределении парламентских мест, т. е. воля этих избирателей в расчет вообще не принимается. Например, в Конституции Португалии содержится положение, которое запрещает вводить какие-либо заградительные барьеры.

Установление заградительных барьеров обычно мотивируют стремлением создать условия для эффективной работы парламента, когда в нем работают прежде всего партии, представляющие интересы достаточно больших групп населения и создающие крупные фракции. Считается, что оговорка, препятствующая прохождению в парламент мелких партий, стимулирует объединительные процессы в партийной системе, когда партии с одинаковыми в принципе программами создают единый блок или даже сливаются в единую партию, отбрасывая мелкие различия и личные амбиции руководителей и преодолевая разногласия по второстепенным вопросам. Конечно, заградительный барьер в определенной степени содействует объединительным тенденциям в партийной системе, но не является решающим фактором всегда, при всех обстоятельствах. Так, не наблюдается кардинального различия в количестве партий, представленных в португальской Ассамблее Республики, германском Бундестаге или шведском Риксдаге, хотя в ФРГ и Швеции существуют заградительные барьеры (причем их высота различна), а в Португалии он отсутствует. В Мексике снижение в 1977 г. заградительного барьера не помешало Институционно-революционной партии¹ сохранить господствующее положение, удерживаемое ею фактически с 1930 г. Вообще избирательная система определенного вида отнюдь не детерминирует складывание партийной системы определенного вида. В. А. Туманов справедливо полагает, что, хотя сегодня «партии играют решающую роль в избирательном процессе... трактовка партий только как организационной формы ведения избирательных кампаний» слишком узка, «ибо возникновение и развитие партий и партийных систем имеет значительно более глубокие социальные корни и связано с закономерностями развития политических форм классовых отношений и борьбы, а функции партий никогда не ограничивались одной лишь «избирательной проблематикой», а тем более «техникой» выдвижения и избрания кандидатов»². Даже во второй половине XX в. есть страны (например, Кувейт, Бахрейн), где выборы проводятся при отсутствии партий.

В любом случае, установление законодательного барьера (как и введение той или иной модели избирательной системы) является актом политического выбора законодателя. И в ФРГ, и в России противники пятипроцентной оговорки обращались в органы конституционного контроля, стремясь оспорить ее конституционность. Однако и Федеральный Конституционный Суд ФРГ, и Конституционный Суд РФ воздержались от признания заградительного барьера неконституционным.

Правовое регулирование организации выборов. В некоторых странах обязанности организатора, выборов возлагаются на государственный орган, который был создан для исполнения главным образом

функций, не связанных непосредственно с избирательным процессом. Например, Правительство Швеции своим решением определяет, на какой государственный орган возлагаются обязанности избирательного органа. В настоящее время эти обязанности исполняет Главное налоговое управление и его подразделения на местах. В ряде стран организацией выборов занимается министерство внутренних дел. Однако в XX в. во многих странах просматривалась тенденция к образованию самостоятельных, постоянно действующих, специализированных, независимых в административном отношении избирательных органов. В частности, в Австралии систему избирательных органов возглавляет Австралийская избирательная комиссия, в Канаде — Федеральная избирательная администрация, в США — Федеральная избирательная комиссия, в России — Центральная избирательная комиссия, в Никарагуа — Верховный избирательный совет и т. д. В свете сказанного неудивительно, что предлагается выделить такую ветвь власти, как избирательная (в Никарагуа, к примеру, это получило конституционное закрепление). В Бразилии сформирована даже система избирательного правосудия, состоящая из Высшего Избирательного Суда, региональных избирательных судов и избирательных судей на местах.

Порядок выдвижения кандидатов и методы ведения предвыборной кампании в основных своих чертах сходны в различных странах. Партии при этом играют существенную роль. Выше уже отмечалось, что выдвижением кандидатов и организацией предвыборной кампании не ограничивается деятельность политических партий, но вместе с тем участие в выборах представляет собой одну из важнейших сторон функционирования партий. В некоторых странах (Австрия, Португалия, Египет) право выдвижения кандидатов на парламентских выборах законодательно закреплено исключительно за партиями. Но и в большинстве стран, где законодательство никак не связывает выдвижение кандидатов с политическими партиями (например, Великобритания), партиям принадлежит, как правило, определяющая роль. Так, французский исследователь Ж. Шарло отмечает, что «в 1861 г. в парламентских выборах в Англии партии не участвовали, а в 1951 г. не был избран ни один независимый кандидат»¹. Начиная с 60-х гг. XX в. на муниципальных выборах кандидаты считают для себя важным обозначить свою партийную принадлежность, в то время как раньше они полагали, что приоритет должен был отдаваться иной информации о кандидате (к примеру, о его возрасте или профессии).

Наряду с ростом активности партий в избирательном процессе (как и в других политических процессах) со второй половины XIX в. укреплялся и их авторитет у избирателей, поскольку «многообразие партий, коалиций и движений в парламентах, — по справедливому замечанию политолога З. М. Зотовой, — имеет очень важное значение, оно показывает гражданам, что их мнения и взгляды имеют своих представителей»². Рост авторитета политических партий находит проявление в поведении избирателей. Так, в Австралии «четверо из пяти избирателей предпочитают отдавать свои голоса той или иной партии, нежели отдельным кандидатам»³. В России, несмотря на то что процесс становления еще далек от завершения, а в публицистике огульная критика партий как политических институтов стала общим местом, только 77 депутатов (из 225 депутатов, избираемых по одномандатным округам) были избраны в Государственную Думу как независимые, т. е. они были выдвинуты в качестве кандидатов группами избирателей, а не избирательными объединениями. При этом, конечно, надо помнить, что ряд кандидатов, выдвигавшихся группами избирателей, были активными членами или участниками политических организаций или движений, но по тактическим соображениям они не хотели лишней раз афишировать свою принадлежность к ним.

Мы уделили довольно много внимания участию политических партий в выборах, но вместе с тем во многих странах право выдвижения кандидатов законодательно сохраняется за группами избирателей. В некоторых странах (Великобритания) кандидаты формально должны быть поддержаны именно избирателями, а реально высокая роль партий в процессе выборов законодательно не подкреплена правом партий выдвигать кандидатов. В других странах группы избирателей наделены правом выдвигать кандидатов наряду с партиями или политическими организациями. Так, в России и на парламентских, и на президентских выборах кандидатов вправе выдвигать и группы избирателей, и избирательные объединения, а в Португалии на парламентских выборах право выдвижения кандидатов принадлежит только партиям, но на президентских выборах — исключительно группам избирателей. Непартийное выдвижение кандидатов может быть оформлено как самовыдвижение, поддержанное определенным количеством граждан (например, в Великобритании претендент подает специальное заявление о назначении его кандидатом, но это заявление должно быть подписано в знак поддержки не менее чем 10 избирателями), либо как выдвижение кандидата избирателями, на что кандидат дает

согласие (например, в Канаде заявление о регистрации кандидата подает не менее чем 25 избирателей, а претендент приносит присягу в том, что он согласен баллотироваться в качестве кандидата). Необходимое для регистрации количество избирателей, поддерживающих или выдвигающих кандидата, колеблется в достаточно широких пределах. Так, в Бельгии кандидата в депутаты вправе выдвинуть один избиратель, а поддержать — другой. В России, согласно Федеральному закону от 21 июня 1995 г. № 90-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», при выдвижении кандидата в одномандатном округе требовалось собрать подписи не менее 1% избирателей данного округа, что составляло на практике 4—5 тыс. подписей.

В некоторых странах для регистрации кандидата необходимо внести избирательный залог. Например, в Великобритании такой залог составляет 500 фунтов стерлингов, в Канаде — 200 канадских долларов. Избирательный залог возвращается, если кандидат набирает установленный законом минимум голосов. К примеру, в Великобритании для получения избирательного залога обратно кандидат должен собрать как минимум 5% голосов избирателей в своем округе, а в Канаде — 15%.

Избирательный залог призван служить дополнительным фильтром для отсеивания кандидатов, которые заведомо не рассчитывают на поддержку достаточно большого количества избирателей. В отечественной государственноведческой литературе традиционно негативно писали о практике взимания избирательного залога. Однако в 90-е гг. XX в. отношение к избирательному залому стало меняться. После очередных выборов, в Государственную Думу Федерального Собрания РФ стали раздаваться призывы к уменьшению количества подписей, требуемых для регистрации кандидата, и введению вместо этого избирательного залога. Эти призывы мотивировались тем, что сбор подписей для многих избирательных объединений стоил определенной денежной суммы, которую можно было бы взимать в качестве залога. В то же время проверка подписей требует от Центральной избирательной комиссии РФ (и других избирательных комиссий) значительных организационных усилий. Действительно, ряд избирательных объединений оплачивал труд сборщиков подписей. Однако замена какого-то количества подписей определенной денежной суммой не эквивалентна. Ведь некоторым избирательным объединениям легче мобилизовать добровольных помощников для сбора подписей, чем собрать деньги. И если более или менее значительное количество подписей показывает, что избирательное объединение (или кандидат) имеет некоторую поддержку или по крайней мере о нем известно избирателям, то внесение избирательного залога демонстрирует лишь имущественную состоятельность соответствующего избирательного объединения (или кандидата).

При известном разнообразии принципы правового регулирования избирательной кампании в основном совпадают. Так, четко фиксируются сроки проведения избирательной кампании. Обычно все сроки, в которые происходят выдвижение и регистрация кандидатов, организуется избирательная кампания, «привязываются» к дате выборов. Дата выборов в разных странах или закреплена в законах, или назначается законодательно соответствующими государственными органами в определенные сроки. Как правило, выборы назначаются на нерабочий день. В Великобритании, например, по давней традиции выборы проводятся по четвергам (в свое время именно устоявшийся уклад жизни предопределил выбор четверга в качестве дня голосования). Избирательная кампания начинается в одних странах за определенное законом количество дней до даты выборов, в других — со дня регистрации кандидатов, в третьих — со дня официального опубликования списка, в четвертых — со дня официального объявления даты выборов и т. д. Практически повсеместно законодательство предусматривает окончание избирательной кампании (т. е. агитации за кандидатов) за сутки (реже за двое суток) до дня голосования, что мотивируется необходимостью дать избирателям возможность спокойно, не испытывая дополнительного давления, обдумать свой выбор накануне дня голосования. Исходя из принципа равных возможностей для кандидатов и партий устанавливаются правила использования в избирательной кампании средств массовой информации и других видов коммуникаций. Из-за сходства принципов регулирования и проведения избирательной кампании в разных странах при сохранении специфики, характерной для каждого отдельного государства, появляется возможность использования зарубежного опыта, что весьма хорошо показано в работах А. И. Ковлера¹. По мнению В. И. Лысенко, «реформа избирательной системы должна рассматриваться в качестве одного из важных политико-правовых средств сохранения стабильного политического процесса при максимальном содействии развитию демократических основ и институтов гражданского общества. Исключительно важная роль в этом деле принадлежит избирательным технологиям — системе и инфраструктуре выборов и избирательных кампаний»².

Организация выборов и проведение избирательных кампаний, естественно, требуют

финансирования. Поэтому вопросы финансирования выборов не могут не привлекать самого пристального внимания. Финансирование выборов включает в себя: во-первых, финансирование организации выборов, т. е. финансирование деятельности государственных органов, осуществляющих регистрацию избирателей, кандидатов (или списков кандидатов), все необходимые действия, чтобы избиратели могли проголосовать, подсчитывающих голоса и т. д.; во-вторых, финансирование избирательной кампании, т. е. финансирование действий кандидатов и партий, а также их сторонников по распространению предвыборных программ, информации о кандидатах, агитации и контрпропаганды. Однако, к сожалению, смешиваются понятия «финансирование выборов» и «финансирование избирательной кампании». Например, подобное смешение допустил даже такой известный отечественный специалист в области избирательного права, как А. Е. Постников. В своей работе, посвященной финансированию выборов, он пишет исключительно о финансировании избирательных кампаний¹.

Что касается финансирования организации выборов, то на первый взгляд кажется, что никаких более или менее существенных различий в этой сфере в разных странах быть не может, поскольку повсеместно выборы организуются государственными органами. Однако выше уже упоминалось о том, что в одних странах выборы организуются специализированными, постоянно действующими органами, основное предназначение которых непосредственно не связано с избирательным процессом. Естественно, расходы на содержание системы специализированных органов, часть из которых действует постоянно, выше, чем затраты на деятельность по организации выборов, осуществляемую каким-либо органом «по совместительству». При этом в некоторых странах избирательные органы действуют временно, а их члены работают на общественных началах (что также приводит к снижению расходов). Например, в Германии п. 1 § 11 Федерального закона о выборах в Бундестаг 1975 г. (с последующими изменениями) гласит: «Члены избирательных комиссий работают безвозмездно. Общественная работа является обязанностью каждого обладающего правом голоса. Отказаться от нее можно только по особо важной причине»¹. В соответствии с Законом СССР 1978 г. «О выборах в Верховный Совет СССР» полномочия членов всех избирательных комиссий, которые создавались на сравнительно короткие периоды для проведения каждых выборов, осуществлялись на общественных началах. Лишь председатель, или заместитель председателя, или секретарь каждой участковой избирательной комиссии согласно ч. 3 ст. 29 указанного Закона² освобождались от выполнения производственных или служебных обязанностей в период подготовки и проведения выборов на 30 календарных дней с сохранением среднего заработка по месту постоянной работы.

Однако выборы — это очень важное и ответственное мероприятие в жизни современного демократического государства. По мнению крупного отечественного специалиста по избирательному праву Ю. А. Веденеева, «посредством конституционных выборов осуществляется публичное политическое воспроизводство самого государства»³. В связи с этим неудивительно, что выделяют, как уже говорилось раньше, отдельную ветвь власти — избирательную. Ввиду значимости выборов для современного демократического государства закономерным является создание во многих странах специализированных, постоянно действующих государственных органов, организующих выборы, при сохранении достаточно широкого контроля со стороны общественности за их деятельностью. Экономия же на профессионализме обычно приводит к снижению эффективности работы и дополнительным затратам, хотя, возможно, и косвенным, поэтому и не столь очевидным. А сбережения ограниченных государственных ресурсов лучше добиваться путем улучшения работы всего государственного аппарата.

Что касается финансирования избирательных кампаний, то финансируются не только политические партии, но и отдельные кандидаты, в том числе и независимые, т. е. формально не связанные с какой-либо политической организацией. Хотя мировой практике в сфере регулирования финансирования избирательных кампаний известны крайние позиции, когда законодательно вообще запрещается прямое государственное финансирование избирательных кампаний (например, в Польше в 90-е гг. XX в.) либо все расходы (правда, в установленных пределах) на избирательную кампанию, понесенные кандидатами и поддерживающими их организациями, возмещаются из государственных средств (к примеру, выборы народных депутатов в России в 1990 г.), в большинстве демократических стран законодательно предусматривается как выделение государственных средств для финансирования избирательных кампаний, так и возможность самостоятельного сбора средств кандидатами и политическими организациями для покрытия расходов в ходе избирательных кампаний. Государственное финансирование (прямое и косвенное) призвано хотя бы в минимальной степени уравнивать возможности

кандидатов и партий. Кроме того, выделение государственных средств на расходы во время избирательной кампании объясняется общественной важностью для жизнедеятельности демократического государства акта выборов, в ходе которых должна найти проявление воля избирателей. Вместе с тем частное финансирование, дополняющее государственное, с одной стороны, ведет к экономии государственных средств, а с другой — позволяет кандидатам и партиям пройти предварительную проверку на соответствие их программ чаяниям избирателей, на их умение найти с избирателями общий язык.

Однако опыт показывает, что наличие в распоряжении одной партии или кандидата средств, существенно превышающих финансовые возможности конкурентов, позволяет в результате массовой, «агрессивной» агитации и пропаганды, рекламы акций популистского и демагогического характера добиться кратковременного взлета популярности партии или кандидата и, соответственно, победы на выборах. Причем на самом деле такая победа является результатом деформации воли избирателей вследствие использования манипулятивных технологий. Для того чтобы избежать такой ситуации, воспрепятствовать подмене популярности среди широкого круга избирателей «популярностью» у одной-двух мощных коммерческих корпораций или небольшого числа очень богатых избирателей, а сбор средств превратить в дополнительный механизм связи кандидатов с избирателями, законодательство многих стран (Россия, США) устанавливает ограничения величины частных пожертвований, в некоторых государствах (Австралия) вводится предельная величина затрат на избирательную кампанию. В ряде стран и прямое государственное финансирование увязывается с числом голосов, поданных за кандидатов той или иной партии (об этом уже говорилось выше, когда речь шла о правовом регулировании деятельности партий).

Отзыв выборного должностного лица. В некоторых странах выборные должностные лица могут быть досрочно отозваны со своих постов избирателями или избравшим их органом. В России вопрос о введении права отзыва был поставлен уже в ноябре 1917 г. При этом В. И. Ленин, делая доклад по этому вопросу на заседании Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета (ВЦИК), ссылаясь на опыт ряда штатов США и кантонов Швейцарии¹. В проекте декрета о праве отзыва, подготовленного В. И. Лениным, говорилось: «Какое бы то ни было выборное учреждение или собрание представителей может считаться истинно демократическим и действительно представляющим волю народа только при условии признания и применения права отзыва избирателями своих выборных»². В. И. Ленин в упомянутом докладе мотивировал желательность введения права отзыва также и тем, что «переход власти от одной партии к другой сопровождался переворотом, довольно бурным переворотом, тогда как при существовании права отзыва достаточно было бы простого голосования», другими словами, при наличии права отзыва «переход власти от одной партии к другой может происходить мирным путем, путем простого перевыбора»³.

После некоторых дебатов и доработок ВЦИК принял Декрет «О праве отзыва депутатов»⁴. Этот Декрет предусматривал не только право отзыва депутатов Советов, но и право отзыва депутатов Учредительного собрания, избранных по партийным спискам в многомандатных округах. Назначение перевыборов возлагалось на съезды Советов соответствующих округов, а инициатива принадлежала более чем половине избирателей избирательного округа. Право отзыва депутатов Советов было позже закреплено в ст. 78 Конституции РСФСР 1918 г.¹ Многие сторонники и противники права отзыва почему-то привязывали это право к императивному мандату депутата. О предопределенности наличия права отзыва именно существованием императивного мандата говорил, в частности, Б. А. Страшун². О наличии права отзыва как об одном из признаков императивного мандата писал В. Ф. Коток³. Однако не все ученые разделяли точку зрения о том, что мандат депутата при социализме является императивным (не считая его и полностью свободным мандатом)⁴. В то же время ни аргументация в пользу введения этого права в 1917 г., ни указанный Декрет, ни последующее законодательство России и СССР не содержали увязки права отзыва с императивным мандатом депутата. В качестве оснований для отзыва указывалось уклонение депутата от исполнения своих обязанностей, поведение, порочащее высокое звание депутата, и утрата доверия избирателей. Но ведь утратить доверие избирателей депутат может и без всякого императивного мандата, ему достаточно просто позабыть о своих предвыборных обещаниях, принесших ему голоса избирателей, и сделать что-то такое, на что избиратели никак не могли рассчитывать, когда знакомились с его предвыборной программой. Кроме того, в СССР (и в России) существовало право отзыва судей и народных заседателей (соответствующие законы РСФСР были приняты в 1981 г.⁵), а за выборными судьями и народными заседателями императивный мандат ни в отечественной юридической доктрине, ни в законодательной практике никогда не признавался.

В Китае, например, право отзыва депутатов закреплено в ст. 40 Закона 1979 г. (в редакции 1986 г.) «О выборах во Всекитайское Собрание Народных Представителей различных ступеней»¹, т. е. порядок избрания и отзыва депутатов регулируется одним и тем же законом. В России, как и в СССР, право отзыва реализуется на основе специальных законов. Так, законы об отзыве депутатов были приняты в СССР в 1959—1960 гг., а их новые редакции одобрены в 1979—1980 гг.: Закон СССР 1959 г. (в редакции 1979 г.) «О порядке отзыва депутата Верховного Совета СССР»², Закон РСФСР 1959 г. (в редакции 1979 г.) «О порядке отзыва депутатов Верховного Совета РСФСР»³ (в 1979—1980 гг. все союзные и автономные республики, в том числе входившие в состав РСФСР, обновили аналогичные законы), Закон РСФСР 1960 г. (в редакции 1979 г.) «О порядке отзыва депутата местного Совета народных депутатов»⁴ (другие союзные республики обновили аналогичные законы в 1979—1980 гг.). В 1959—1989 гг. было отозвано свыше 8 тыс. депутатов всех уровней, в том числе 12 депутатов Верховного Совета СССР. При этом только за десятилетие, предшествовавшее принятию Конституции СССР 1977 г., было отозвано более 4 тыс. депутатов⁵. Конечно, в условиях безраздельного господства Коммунистической партии Советского Союза (КПСС) роль рядовых избирателей по инициированию отзыва как депутатов, так и судей и народных заседателей была лишь номинальной; все кандидатуры как на выдвижение, так и на отзыв утверждались руководящими органами КПСС. Вместе с тем нельзя не признать, что в большинстве случаев причиной отзыва выборных должностных лиц были их недостойные поступки, а не оппозиция существовавшему режиму.

Однако в СССР ситуация изменилась на рубеже 80—90-х гг. XX в. Монопольное господство КПСС было подорвано вначале де-факто в результате создания ряда оппозиционных неформальных организаций, а затем и де-юре вследствие изменения ст. 6 Конституции СССР 1977 г. и аналогичных статей конституций союзных республик. Потребностям новой ситуации уже не отвечал прежний, довольно простой порядок отзыва, когда с инициативой в любой момент могли выступить КПСС, любая общественная организация, кооператив, трудовой коллектив или собрание военнослужащих. Если президиум или исполком (в зависимости от уровня Совета, депутата которого собирались отозвать) по заключению мандатной комиссии не находил нарушений закона об отзыве, указанные организации были вправе провести собрание избирателей по месту работы, учебы или жительства, на котором вопрос об отзыве решался открытым голосованием. Противоборствующие политические организации могли фактически заблокировать работу представительных органов власти путем постоянного инициирования отзыва депутатов — их членов. Поэтому в 1991 г. был принят новый Закон СССР, регулировавший право отзыва. Согласно этому Закону для начала процедуры отзыва необходимо было собрать подписи в поддержку этой инициативы не менее 10% избирателей округа. Вопрос о соблюдении указанного Закона решался уже самим Советом соответствующего уровня, а голосование об отзыве осуществлялось по той же процедуре, что и выборы депутата.

Есть страны, в которых отозванными могут быть не только депутаты или судьи, но и другие выборные должностные лица. Так, во Вьетнаме Национальное Собрание вправе избирать и отзывать Президента и Вице-президента Социалистической Республики Вьетнам¹.

В некоторых странах отзыв может быть осуществлен в отношении выборных должностных лиц на всех уровнях. Например, на Кубе процедура отзыва начинается по инициативе 20% избирателей соответствующего избирательного округа либо по инициативе любого делегата муниципальной ассамблеи, избравшей данного делегата провинциальной ассамблеи, или депутата Национальной Ассамблеи народной власти, а также по инициативе как минимум 20% членов ассамблеи, в которой состоит потенциальный отзываемый. Если предложен отзыв делегата муниципальной ассамблеи, который одновременно является членом вышестоящей ассамблеи, то заслушивается мнение этого представительного коллегиального органа власти, а если такой делегат — член Государственного Совета, следует проконсультироваться с Государственным Советом. Отзыв делегата муниципальной ассамблеи на Кубе производится тайным голосованием на собрании избирателей при кворуме, составляющем более половины избирателей этого избирательного округа. Отзыв делегатов провинциальных ассамблей и депутатов Национальной Ассамблеи народной власти осуществляется в том же порядке, что и избрание.

В то же время не во всех странах право отзыва выборных должностных лиц, где оно закреплено законодательно, может быть реализовано на всех уровнях. Так, в Японии право отзыва существует только на местном уровне. В США, Швейцарии, России в настоящее время право отзыва на федеральном уровне не признается, однако в отдельных штатах, кантонах, субъектах указанных федераций право отзыва определенных должностных лиц может быть осуществлено. В частности, в

Швейцарии, как правило, избиратели вправе на референдуме принять решение о досрочном прекращении полномочий кантонального парламента, т. е. все депутаты законодательного органа кантона отзываются одновременно. В России сходный порядок досрочного прекращения полномочий выборных должностных лиц урегулирован в законодательстве ряда субъектов РФ.

Следует отметить, что право на отзыв не только закрепляется современным законодательством в субъектах РФ, но и граждане уже приступили к его реализации. Например, в 1996 г. был осуществлен отзыв депутата в Московской области. Отозванный депутат пытался в судебном порядке опротестовать решение об отзыве, однако судебные органы признали правомерность этого решения.

В 90-е гг. XX в. география распространения права отзыва выборных должностных лиц несколько сузилась: от закрепления этого права отказался ряд стран Восточной Европы. Однако право отзыва выборного должностного лица способствует укреплению общественного контроля за деятельностью выборных органов публичной власти и может быть действенным рычагом такого контроля при достаточно высокой активности избирателей, надлежащем уровне политического и правового сознания граждан и хорошей проработанности правового регулирования этого института, что, с одной стороны, должно обеспечить достаточно широкие возможности для проявления инициативы граждан и их организаций, а с другой — создать гарантии от превращения этого института в фактор, дестабилизирующий работу выборных органов публичной власти.

Глава 2

ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО СОЕДИНЕННЫХ ШТАТОВ АМЕРИКИ

Организационная структура избирательной системы США и источники права. Существенной чертой организационной структуры избирательной системы США является ее тесная взаимосвязь с развитием федеральных органов власти. Федерализм предполагает систему правления, в которой политическая власть поделена между федеральным центром и органами власти на местах так, что каждый уровень власти юридически самостоятелен и независим от других в пределах своей сферы деятельности. Другими словами, в США федеральные структуры власти обладают определенными конкретными властными полномочиями, тогда как остальная власть сосредоточивается в штатах. Метод разделения власти в политической системе страны официально закреплен в ее Конституции. Определяя конкретные пределы властных полномочий для центральных и местных органов власти, основатели государства надеялись предотвратить их посягательства друг на друга. Десятая поправка к Конституции США закрепила эту норму следующим образом: «Полномочия, которые не предоставляются Соединенным Штатам Конституцией, а также не запрещаются ею для штатов, соответственно передаются штатам или народу».

Система исключала централизацию, но одновременно не предусматривала децентрализацию, увязываемую с иерархичностью власти. В этом плане можно согласиться с Д. Елазаром, который определил американскую систему как «договорное отсутствие централизации, структурное разделение властей между множеством центров, чья властная законность гарантирована Конституцией».

Параграф 4 ст. 1 Конституции США устанавливает, что законодательный орган каждого штата определяет сроки, место и характер проведения выборов в Сенат и Палату представителей.

Формирование организационно-штатных структур для проведения таких выборов является, следовательно, обязанностью органа власти конкретного штата. Несколько подробнее прописана процедура выборов Президента США, предусматривающая, как известно, «коллегию выборщиков» (§ 1 ст. 2 Конституции). Причем каждому штату разрешено самому определять порядок избрания выборщиков, число которых соответствует числу конгрессменов данного штата. В большинстве штатов до 1828 г. выборщики назначались законодательными органами штатов, хотя в некоторых штатах с этой целью проводились всеобщие выборы. Затем практически все штаты перешли к избранию своих выборщиков.

В истории США было несколько попыток унифицировать федеральные выборы, укрепить роль федеральных властных структур в организации избирательных кампаний. Среди важнейших шагов стоит отметить принятие XXIV поправки к Конституции (1964 г.), упразднявшей подушный налог, Закона 1965 г. об избирательных правах, XXVI поправки к Конституции (1971 г.), запрещавшей устанавливать любой возрастной избирательный ценз выше 18 лет. В 1971 г. Конгрессом был одобрен Закон о федеральных избирательных кампаниях, образовавший впоследствии вместе с дополнениями

отдельный свод законов по финансированию избирательных кампаний по выборам в федеральные органы власти. Была создана Федеральная избирательная комиссия для контроля за организацией и проведением выборов. Эти меры завершились принятием Конгрессом в 1984 г. Закона о доступности избирательных участков для престарелых и инвалидов, а также Закона 1993 г. о регистрации избирателей, который предусматривает вмешательство федерального правительства в исключительную прерогативу штатов — регистрацию лиц, достигших возраста для голосования. Кроме того, Федеральной избирательной комиссии вменено в обязанность обеспечить для всех штатов единый унифицированный почтовый бланк для регистрации избирателей, позволяющий им зарегистрироваться на своем участке из любой точки страны.

Штаты постепенно утратили свое влияние на организацию выборов на федеральном уровне. Тем не менее источниками избирательного права в США выступает не единый свод общенациональных законов, а 51 кодекс законов штатов, применяемый избирательными органами штатов и на местах.

Основные принципы избирательного права. Принципы избирательного права США соответствуют общедемократическим: всеобщее, равное, тайное голосование. Правда, особенностью является наличие как прямого, так и косвенного избирательного права (последнее — при выборах Президента США).

Избирательные органы. За последние 30 лет федеральное правительство разработало ряд специальных сфер ответственности в избирательной системе США, поручив отдельным федеральным службам и органам осуществлять наблюдение за ними.

Федеральная избирательная комиссия, созданная в 1974 г. как независимый орган, контролирует прежде всего финансирование федеральных избирательных кампаний по выборам кандидатов в президенты, вице-президенты, Палату представителей и Сенат Конгресса США, комитеты поддержки этих кандидатов. Кроме того, в ее задачи входит обеспечение эффективной работы избирательных органов, организация работы в качестве общенациональной счетной палаты, отвечающей за сбор информации и вопросы процедуры федеральных избирательных кампаний. Она состоит из шести членов с правом голоса, назначаемых Президентом США и утверждаемых Сенатом Конгресса США сроком на шесть лет. При этом не более трех ее членов могут иметь одинаковую партийную ориентацию. Для принятия решения комиссии требуется поддержка ее четырех членов. Каждый год из ее состава избираются председатель и его заместитель, представляющие разные партии. В соответствии с законом комиссия должна собираться раз в месяц, но обычно это происходит чаще. В основном заседания открыты для публики.

Одним из структурных органов комиссии является Генеральный совет, управляющий деятельностью учреждений, отвечающих за исполнение избирательного законодательства. Он подготавливает материалы по гражданским тяжбам в суде, проектам для рассмотрения в комиссии, справки, постановления и т. п. Другим ее структурным элементом согласно закону является Директор по кадрам, ведающий штатом комиссии и руководящий деятельностью административного отдела, ревизионного отдела, отдела по компьютерным базам данных, информационного отдела, отдела по связям с прессой, архивного отдела, отдела анализа финансовых отчетов и сводного отдела.

Министерство юстиции США имеет два отдела; отвечающие за выборы. Отдел преступлений на выборах Управления по уголовным преступлениям отслеживает: а) попытки подкупа в ходе выборов в целях махинации с подсчетом голосов и обработкой заполненных бюллетеней; б) нарушения требований по соблюдению норм финансирования и отчетности по избирательным кампаниям и другие уголовно наказуемые преступления. Отдел по борьбе с преступлениями на выборах нацелен на разработку методов пресечения подкупа избирателей и контроль расходов. Отдел проводит обучение федеральных служащих.

Имеются и такие специальные подразделения, как Программа помощи федеральной избирательной системе при Министерстве обороны США, следящая за обеспечением голосования военнослужащих, их семей, любых граждан, находящихся за границей. Есть Управление по гражданским правам Министерства юстиции США, отвечающее за соблюдение законодательных положений, защищающих избирательные права национальных меньшинств, неграмотных, инвалидов, а также граждан, находящихся за границей. Кроме того, Бюро переписи населения следит за изменениями численности в избирательных округах, поскольку от этого зависит число членов Палаты представителей от штата.

Избирательные органы штата. Большинство штатов определили по закону или на практике одного руководителя и один аппарат для координации избирательных кампаний штата. Эти обязанности, как правило, возлагаются на Государственного секретаря штата или исполнительного директора

(председателя) Избирательного совета штата. Их юридические и служебные полномочия колеблются в широких пределах по отношению к выборам в штате и избирательным органам штата.

Аппарат государственного секретаря. В 34 штатах из 50 Государственный секретарь является главным должностным лицом по выборам. Срок этой выборной должности составляет четыре года. Его обязанности в широком смысле сводятся к следующему: проверка и утверждение результатов выборов штата и (или) в федеральные органы; ознакомление представителей местных властей с избирательными законами штата путем публикации пособий и других материалов; утверждение норм использования новых избирательных автоматов и избирательных систем для голосования на местах в штате.

Кроме того, другими возможными его функциями являются: утверждение форм отчетности по выборам, включая регистрационные карточки, обычные бюллетени и бюллетени для голосования по почте; подпись документов по выдвижению кандидатов, петиций и обращений о референдумах; утверждение победителей на выборах и публикация официальных результатов; контроль за работниками и служебными лицами на выборах и за самими выборами; проведение подсчета голосов; рассмотрение случаев подтасовок и обмана, нарушений избирательных законов и извещение генерального прокурора штата об этом; ведение избирательных списков.

Избирательные советы штатов. Десять штатов и округ Колумбия поручают проведение выборов избирательным советам штата (в остальных случаях этим занимается аппарат вице-губернатора штата или председателя Центральной избирательной комиссии штата). Это многочисленные, двухпартийные назначаемые персонально губернатором на определенный срок организации. Исполнительный директор (председатель) Избирательного совета штата является главным должностным лицом на выборах в штате. Совпадая с функциями аппарата государственного секретаря, в дополнительные обязанности советов входят: рассмотрение контрпредложений по поводу обращений о референдумах штата и петиций федеральным, штатным и многоокружным должностным лицам; снятие с должности местных руководителей по выборам за подтасовки, халатность и некомпетентность; назначение членов Избирательного совета штата.

Несколько штатов имеют дополнительный аппарат для конкретных вопросов по выборам, включающий: совет или комиссию по подведению итогов выборов (для выборов в штате); совет или комиссию по регистрации избирателей для утверждения форм и документов, обзора политики штата по процессу регистрации граждан; юридический совет или комиссию для подсчета голосов на выборах, рассмотрения текущих вопросов и принятия решений по выдвижению кандидатов и поступившим в ходе голосования и подсчета обращениям.

Местные избирательные советы. Все выборы в США проводятся местными избирательными органами в более чем 13 тыс. районах, включающих 182 тыс. избирательных участков. Зачастую организация местных выборов поручается по совместительству мировому судье или делопроизводителю городского органа управления. Обычно регистрацией занимается местная организация по регистрации или совет регистраторов. В крупных районах проведение выборов обеспечивают советы по выборам графства либо профессиональный руководитель избирательной кампании. Местное должностное лицо по выборам отвечает за следующие вопросы: установление, изменение или упразднение округов; обустройство избирательных участков; назначение и подготовка регистраторов, инспекторов, судей на выборах в день голосования; обеспечение участков расходными материалами, в том числе установки автоматов для голосования; своевременное информирование избирателей; регистрация избирателей; прием обращений в местные органы по ходу выборов; проведение процедуры голосования и регистрации по почте; печатание и рассылка бюллетеней.

Уже упоминавшаяся XXVI поправка к Конституции США, понизившая минимальный возраст избирателей с 21 года до 18 лет, привела к большому притоку новых избирателей в 80-х гг. прошлого века. Сегодня прилагаются усилия для того, чтобы улучшить систему регистрации и усовершенствовать избирательную систему. Изменение законодательства о выборах в 90-х гг. XX в. повлекло внедрение специальных систем с тем, чтобы модернизировать обслуживание и хранение точных записей об избирателях. Имеются в виду системы для облегчения передачи и обработки больших объемов информации об избирателях из множества разнообразных источников, включая департаменты выдачи водительских удостоверений и департаменты социальной помощи, которые теперь принимают непосредственное участие в обработке заявлений о регистрации избирателей, а также системы отчетности по проверке эффективности применения Федерального акта о регистрации избирателей 1993 г. Этот акт, в частности, требует, чтобы штаты провели программу «защиты целостности избирательного процесса, гарантируя поддержание точного и текущего списка регистрации

избирателей». Одной из угроз целостности процесса может стать намеренная регистрация в нескольких местах избирателей с целью проголосовать неоднократно.

В США избиратели обязаны заранее зарегистрироваться в качестве сторонников одной из политических партий либо как независимые. Водительское удостоверение наряду с карточкой социального страхования является в США достаточным для удостоверения личности. Паспорт выдается только для путешествия за границу (за исключением Мексики и Канады).

Поддержание точных списков избирателей потребует улучшения связи между многими различными агентствами для обработки новых заявлений о регистрации избирателей и их удаления либо по причине смерти, переезда, вступления в силу приговора суда о лишении гражданина свободы или судебного решения об умственной неполноценности (ограничение дееспособности по решению суда). Источники информации для проверки и обновления записей об избирателях включают судебную систему, агентства, обладающие демографической информацией, и почтовую службу страны. Хотя избирательные органы и улучшают системы регистрации избирателей, им приходится отвечать на возрастающие требования других организаций о точности и своевременности предоставления информации о регистрации избирателей и предстоящих выборах. Политические организации нуждаются в обновленных списках избирателей для проведения предвыборных кампаний, судебная система требует точных списков избирателей для выбора присяжных, население в целом, средства массовой информации и кандидаты на выборную должность ищут лучший и более быстрый доступ к результатам выборов и статистике о регистрации избирателей.

Многие штаты приступили к автоматизации и централизации систем по регистрации избирателей. Федеральная избирательная комиссия заключила договор на изучение автоматизированных систем обработки информации об избирателях и подготовки практических моделей, которые штаты могут использовать при объединении местных баз данных о регистрации. Спецификация исследования требует, чтобы эти модели включали условия для связи получаемого реестра избирателя по всей территории штата с базами данных, поддерживаемых организациями подобно Государственному агентству общественной помощи, Бюро актов гражданского состояния и Департаменту транспорта, для облегчения передачи информации, необходимой для обслуживания и наращивания записей по избирателям. Модели должны также обеспечить альтернативу. Необходимо гармонизировать существующие автоматизированные системы так, чтобы система регистрации избирателей на уровне штата могла быть выполнена эффективно и экономно, насколько возможно.

Итоги голосования на выборах. Законы, регламентирующие проведение выборов в ряде штатов, содержат в той или иной степени регламенты, которым обязаны следовать должностные лица на местах, ответственные за проведение выборов. В законах нескольких штатов даже указывается процедура контроля результатов первоначального подсчета голосов. Но в развитие законодательных норм или в случае их отсутствия в штате должностные лица предусмотрели в своих процедурах по подсчету голосов методику контроля за результатами в большем объеме, чем это предусмотрено в законе.

Обсуждение процедуры подсчета голосов и публикации результатов, принятой в США, неизбежно связано с различием понятий «неофициальные результаты» и «официальные результаты».

Неофициальные результаты обычно публикуются в средствах массовой информации по завершении выборов и в течение нескольких дней после выборов на основе данных о выборах, распространяемых должностными лицами на местах или избирательными комиссиями штатов после первоначального подсчета голосов избирательных участков. Эти общие цифры являются непроверенными и зачастую не учитывают голоса избирателей, находящихся на момент выборов вне своего избирательного округа.

Официальные результаты выборов могут быть подведены через 20—30 дней с момента закрытия избирательных участков после того, как голоса будут подсчитаны, проверены и результаты утверждены. В них включаются признанные действительными голоса избирателей и признанные действительными бюллетени. Последними считаются бюллетени, поданные имеющими право участвовать в выборах избирателями, на избирательных участках или присланные по почте избирателями, находящимися вне избирательного округа на момент выборов, при условии признания их действительными. Действительным считается также такой бюллетень, который не содержит посторонних отметок и в котором избирателем отмечено допустимое количество требований по каждому виду голосования. Процесс подсчета голосов может быть связан с одним или несколькими властными уровнями в зависимости от обстоятельств. К ним относятся местные органы власти, власти штатов и федеральные органы. Составление сводных данных по результатам голосования начинается

должностными лицами в приблизительно 13 тыс. местных органах власти по всей стране. В число этих лиц входят: а) привлеченные работники избирательных комиссий в местах для голосования в день выборов или лица, фактически представляющие две основные политические партии; б) региональные работники или служащие Центральной избирательной комиссии штата, работающие по совместительству или приглашенные временно на период проверки подсчета голосов либо для учета голосов, поданных избирателями, находящимися на момент выборов вне избирательного округа или не голосующими на избирательных участках по причине болезни; в) должностные лица на постоянной основе (как выборные, так и назначенные), которые непосредственно отвечают за проведение выборов.

Члены избирательных комиссий на местах ведут под руководством председателей этих комиссий подсчет голосов в соответствии с законодательством штата или регламентом. Процедура может отличаться в зависимости от структуры избирательной комиссии, места для проведения предварительного подсчета голосов, системы, применяемой для голосования. Так, члены избирательных комиссий на местах ответственны за проверку официальных результатов по всем голосам, поданным в границах их избирательных округов. В некоторых случаях это предусматривается регламентом, утвержденным Центральной избирательной комиссией штата. Но в большинстве случаев процедура проверки сложилась по инициативе избирательных комиссий на местах или вследствие изобретательности производителей оборудования для голосования, стремящихся поддержать свою репутацию по надежности. В действительности добровольная проверка предварительного подсчета голосов ведется по всей стране в гораздо большем объеме, чем этого требует законодательство. Местные должностные лица также ответственны за проверку голосов, поданных за победителя на выборах в местные органы власти.

Центральная избирательная комиссия штата отвечает за подсчет поданных в ходе голосования бюллетеней на любых выборах, проходящих в пределах границ штата. К ним относятся выборы в любые органы власти штата (например, губернатора, сенатора Конгресса США, генерального прокурора штата, выборщика от штата на выборах Президента США и т. п.), а также другие наиболее вероятные на территории штата выборы, например в Палату представителей Конгресса США. Кроме того, члены Центральной избирательной комиссии штата ответственны за проверку результатов выборов в органы власти штата, к примеру сенаторов штата, членов Палаты представителей штата, а также голосов членов коллегии выборщиков штата по выборам Президента и Вице-президента США.

Федеральные органы власти, как правило, не занимаются составлением и проверкой сводных данных по выборам, за исключением следующих трех случаев:

1) каждые четыре года число голосов членов коллегии выборщиков по выборам Президента и Вице-президента США, полученных от штатов, публично объявляется на совместном заседании обеих палат Конгресса США. Итоговые результаты официально утверждаются Конгрессом США 6 января после ноябрьских всеобщих выборов членов коллегии выборщиков по выборам Президента США и декабрьского голосования членов коллегии выборщиков в столицах своих штатов. Если ни один из кандидатов в Президенты США не получит абсолютного большинства голосов коллегии выборщиков, Палата представителей выбирает победителя из трех кандидатов, получивших наибольшее число голосов от штатов, имеющих право на подачу одного голоса. Если ни один из кандидатов в вице-президенты не получит абсолютного большинства, Сенат Конгресса США подобным образом выбирает из двух кандидатов, получивших наибольшее число голосов. Соответствующая палата производит подсчет голосов и проверяет правильность результатов в таких случаях;

2) если правильность результатов выборов в Палату представителей или Сенат Конгресса США оспаривается, проигравший кандидат может подать апелляцию в Конгресс США. Палата представителей имеет право рассматривать такие апелляции по оспариваемым результатам выборов в эту палату.

Сенат имеет такие же права в отношении оспариваемого места в нем;

3) претензии и жалобы в связи с результатами выборов рассматриваются также федеральными судами. Иногда это связано с пересчетом голосов по решению суда, производимым лицами, назначенными по решению суда.

Процедура оглашения и утверждения результатов голосования коллегии выборщиков на выборах Президента и Вице-президента США используется каждые четыре года, федеральное вмешательство по другим каналам маловероятно. Только четыре раза в истории Конгресс США был вынужден определять результаты выборов Президента или Вице-президента. Последний раз это произошло в 1876 г. Как правило, Конгресс США не вмешивается в эти вопросы и оставляет решение вопроса о правильности

результатов выборов на усмотрение самих штатов.

Места, где подсчитываются результаты местных выборов, определяются законодательством штата. Так, избирательный участок предназначен для обеспечения компактного голосования всех избирателей во время выборов. По законам некоторых штатов члены местных избирательных комиссий обязаны вести подсчет всех бюллетеней, поданных на этом избирательном участке в каждом пункте для голосования в конце дня выборов. В подсчет также могут быть включены бюллетени, поданные избирателями, отсутствующими на момент выборов в своем избирательном округе и доставленные в избирательный участок в опечатанном контейнере членами местной избирательной комиссии вечером в день выборов. Должностные лица в пункте для голосования ведут подсчет голосов в соответствии с процедурой, принятой для данной системы голосования.

Работники избирательных комиссий должны оставаться в пункте для голосования и вести подсчет голосов, пока не будут подытожены данные по каждому кандидату. Они могут привлекаться для подсчета бюллетеней и числа избирателей, явившихся на пункт для голосования или проголосовавших по почте. Эти цифры должны совпадать. Официальные документы со сводными данными вместе с бюллетенями и другой документацией по выборам надежно упаковываются и доставляются назначенными работниками пункта для голосования (иногда с охраной) в Центральную избирательную комиссию штата вечером в день выборов или ранним утром следующего дня. В некоторых случаях сводные данные по выборам также передаются по электронной почте в избирательную комиссию, хотя они считаются неофициальными.

Некоторые избирательные округа, особенно наиболее крупные, требуют доставки указанными работниками контейнеров с бюллетенями и другой документацией по выборам в региональные компьютерные центры после того, как проголосовали все избиратели, где контейнеры вскрывают и ведут подсчет голосов. Неофициальные данные по результатам выборов обычно передают в центральную избирательную комиссию штата электронным способом или по телефону. Официальные сводные данные с бюллетенями и другой документацией по выборам тщательно упаковываются и экспедируются (иногда с охраной) в местную избирательную комиссию вечером в день выборов или ранним утром следующего дня. После получения сводных данных из участковых и окружных комиссий Центральная избирательная комиссия подсчитывает голоса всех избирательных участков и суммирует результаты для данного района. Если голоса заочных избирателей не учитывались в участковых и окружных комиссиях, Центральная избирательная комиссия штата подсчитывает эти голоса и объединяет их с общим результатом. Затем она сообщает неофициальные результаты в Центральную избирательную комиссию штата, в редакции газет, на телевидение и т. п.

Иногда органы власти вместо подсчета голосов в участковых или окружных комиссиях требуют доставки опечатанных контейнеров с бюллетенями и другой документацией по выборам в помещение Центральной избирательной комиссии или компьютерный центр города (графства) вечером в день выборов после закрытия пунктов для голосования. Если количество поданных голосов за кандидатов на место в орган власти штата и на федеральном уровне почти совпадает, Центральная избирательная комиссия штата может быть привлечена для наблюдения за пересчетом голосов только по данным выборным должностям. Данные заносятся в автоматизированную систему подсчета голосов. Результаты этих подсчетов публикуются только после закрытия избирательных участков. Обычно большинство бюллетеней подсчитывают уже к концу вечера дня выборов или ранним утром следующего дня. Однако неофициальные данные результатов голосования поступают несколько позднее, поскольку некоторые системы подсчета голосов различаются по своей скорости: резко возросло число избирателей, голосующих заочно по почте, дееспособность избирателя должна быть проверена (например, необходимо установить, что избиратель зарегистрирован по своему избирательному участку и не уличался в двойном голосовании) и т. д.

Сегодня в США применяют системы подсчета голосов трех разновидностей: системы, принимающие бюллетени на бумажной основе; системы рычажно-механические; автоматизированные системы подсчета с применением ЭВМ, перфокарт, электронных маркеров и электронных систем непосредственной записи. В некоторых штатах используются комбинированные системы.

Официальные результаты выборов сообщают только спустя несколько недель. За это время еще раз проверяют все документы по выборам, возможен повторный подсчет бюллетеней. Если результаты выборов окажутся очень близкими, некоторые члены избирательных комиссий штата или на местах могут потребовать пересчета по всем или по отдельным участкам.

Контроль за проведением выборов. В США традиционным способом контроля является

назначение вспомогательных работников на избирательные участки от двух основных политических партий, а также формирование бригад для обработки бюллетеней и доставки документации от обеих партий. В большинстве случаев запрашивают списки работников на выборы от местных партийных организаций. Однако в последние годы члены избирательных комиссий не получают необходимого числа работников таким путем и вынуждены привлекать местных жителей. Независимо от формы привлечения работников ответственным за выборы на местах вменяется в обязанность приглашать примерно равное число работников от основных политических партий для оказания помощи на избирательных участках.

Кроме того, в большинстве штатов разрешается официально назначать одного или двух представителей от кандидатов и политических партий для присутствия в качестве наблюдателей на избирательных участках. Эти наблюдатели не имеют права вмешиваться в процедуру выборов, но могут следить за поведением избирателей и подсчетом голосов. Присутствие представителя оппозиции дает им возможность самим следить и поддерживать надлежащий порядок. Разумное проведение в жизнь этого принципа создает действенный механизм для противодействия нарушениям избирательных норм и явных подтасовок результатов.

Ряд местных органов власти допускают ограниченное число лиц, представляющих кандидатов и политические партии, для наблюдения за процедурой подсчета голосов, которая проводится в специально отведенном для этого месте с соблюдением мер охраны и безопасности. Присутствие наблюдателей особенно оправдано при опротестовании результатов выборов и необходимости пересчета голосов. Для уменьшения партийных пристрастий в ряде штатов требуется, чтобы состав местных должностных лиц отражал представительство обеих партий с включением беспартийных лиц от общественности.

Каждая из этих мер играет важную роль в обеспечении надлежащего проведения выборов и полного соответствия результатов голосования истинному волеизъявлению избирателей.

Публикация результатов выборов осуществляется по-разному в различных штатах. Большинство местных органов власти публикуют неофициальные результаты для своих избирателей в качестве общественной услуги. Вместе с тем зачастую местные избирательные органы не публикуют официальные результаты выборов, за исключением случаев опротестования результатов, когда достаточно в этих целях подготовить пресс-релизы. В свою очередь, штаты по-разному публикуют результаты выборов. Большинство их избирательных комиссий обобщают неофициальные результаты, сообщаемые местными органами, и предоставляют информацию кандидатам и другим заинтересованным лицам.

Для сбора информации Служба новостей для избирателей привлекает местных репортеров, которые по ее поручению звонят в избирательные участки и графства для получения информации о результатах выборов и сообщают ее в штаб-квартиру Службы новостей для избирателей в г. Нью-Йорке. Неофициальные результаты передаются Службой новостей для избирателей своим спонсорам на основе договоров и сообщаются средствам массовой информации вечером в день выборов и в последующие дни. К моменту появления официальных результатов средства массовой информации, как правило, освещают другие новости и не упоминают об официальных результатах; исключениями являются избирательные споры или незначительная разница полученных голосов кандидатами-соперниками; это обстоятельство ставит под сомнение результаты выборов в целом. В этой связи оглашение итогов голосования в прессе сразу после выборов осуществляется силами частных организаций, как уже упомянутая Служба новостей для избирателей, финансируемая консорциумом крупнейших радио- и телевизионных компаний.

Непосредственно процедура сбора информации по выборам следующая. Каждый репортер сообщает условный кодовый номер, по которому компьютер устанавливает название штата, графства и избирательного участка по выборам в Конгресс США, откуда поступило данное сообщение. Звуковая система автоматического ответа использует свою базу данных, из которой извлекает избирательный список для этого избирательного участка и фактически ведет диалог с репортером. Предварительным условием для этого является использование тональных телефонных линий связи, а при их отсутствии или в случае сбоев завершение передачи данных может осуществляться с помощью телефониста на коммутаторе. Компьютер Службы новостей для избирателей запрограммирован на возможные ошибки при передаче результатов выборов. Более того, на следующий день после выборов работники Службы новостей для избирателей звонят в избирательную комиссию и уточняют результаты голосования по данному графству.

Нарушения при проведении выборов. Заявления о якобы имевших место нарушениях при проведении выборов, включая претензии по спискам избирателей или данные о нарушении законодательства, влекут за собой административное распоряжение о необходимости пересчета голосов, что может рассматриваться в обычном суде. В США отсутствуют специальные суды по избирательным спорам.

Федеральный закон регулирует опротестование выборов в Палату представителей Конгресса США, однако не содержит юридических деталей в отношении конкретных аспектов проведения выборов, которые могут возникнуть в суде. В разъяснениях, подготовленных в виде доклада Палаты представителей, говорится, что применение высшим судом законодательных норм штата имеет регулируемую силу в отношении Палаты представителей в ее толковании законов, но не имеет для нее обязательной силы. На практике Конгресс США заранее может предположить, что штаты смогут разрешить вопрос о рассмотрении результатов федеральных выборов, найдя для этого необходимый юридический механизм, что обеспечит более надежную правовую основу для принятия в Палате представителей или Сенате Конгресса США решения о результатах выборов. Ввиду этого в большинстве случаев применяют законодательные нормы штатов при решении вопроса об опротестовании выборов в его органы власти или на федеральные должности. Однако три штата не применяют свои законы в отношении федеральных выборов, 14 штатов требуют от правительства немедленного и безусловного пересчета голосов в случае почти равного распределения голосов кандидатов, некоторые штаты в своих кодексах ссылаются на это без необходимых подробных процедурных норм. В кодексах других штатов вообще нет упоминания об этом.

Процедура пересчета поданных бюллетеней. Методы, применяемые для пересчета поданных бюллетеней в ходе голосования, различны в штатах и отдельных административных районах штатов. Эти методы зависят от: а) типа избирательной системы (например, при использовании бюллетеней в виде перфокарт для ЭВМ пересчет может производиться на том же компьютере, на другом или вручную); б) характера обжалования (например, опротестовываются ли результаты выборов в целом или результаты по определенным участкам либо нарушения процедуры или система подсчета голосов); в) применимости действующих в конкретном штате норм права; г) процедур в письменном виде, подготовленных избирательными комиссиями штатов, судами или федеральными должностными лицами.

Заметим также, что сам процесс подсчета и проверки голосов на выборах в США крайне децентрализован. Основная обязанность, как уже отмечалось, возлагается на местные избирательные комиссии, использующие весьма разнообразные процедуры и системы для голосования (бумажные бюллетени, механические автоматы для голосования или компьютерные системы голосования на перфокартах и бюллетенях с электронными маркерами) с тем, чтобы непреднамеренные ошибки или упущения не повлияли отрицательно на результаты выборов. Согласно федеральным законам, организаторы выборов должны в течение 22 месяцев хранить всю документацию, относящуюся к федеральным выборам.

Финансирование федеральных выборов. Федеральная избирательная комиссия занимается также сбором и проверкой периодических финансовых отчетов от оргкомитетов кандидатов и партий, создаваемых на национальном уровне и уровне штатов. Например, кандидат обязан, согласно федеральному законодательству, проинформировать комиссию обо всех организациях, спонсирующих его выдвижение, а также о частных лицах, внесших в фонд его поддержки сумму, превышающую 200 долл. США в год. К тому же запрещено делать пожертвования наличными свыше 100 долл. Имеются ограничения на добровольные взносы лиц в оргкомитеты кандидатов: не более 1000 долл. в одну избирательную кампанию. Частное лицо может также внести сумму до 20 тыс. долл. в течение года в Национальный комитет партии, до 5 тыс. долл. — в фонд любого иного политического комитета. Финансировать федеральные избирательные кампании не имеют право корпорации, профсоюзы, подрядчики федерального правительства, национальные банки, иностранные граждане.

Законодательство США предусматривает государственную финансовую поддержку выборов Президента США, дотации на проведение всеобщих выборов, партийных съездов. Средства в Фонд кампаний по выборам Президента США идут в виде добровольных вычетов из налогов граждан в сумме до 6 долл. Все финансовые документы по избирательным кампаниям на федеральном уровне должны храниться в публичном архиве Федеральной избирательной кампании и быть доступны для ознакомления и копирования. Копии финансовых отчетов кандидатов поступают в архив Палаты представителей и Сената Конгресса США, а также к Государственному секретарю штата.

Влияние избирательной системы на партийную. Мажоритарная система относительного большинства с одномандатными округами в значительной степени способствовала формированию и закреплению в США двухпартийной системы, доминирующую роль в которой уже более века играют демократы и республиканцы. Небольшие партии не смогли добиться изменения данной ситуации, если не считать определенные местные и региональные успехи. В редких случаях на местном уровне победу на выборах в Сенат, Палату представителей одерживали социалисты и коммунисты (штаты Нью-Йорк, Коннектикут, Калифорния), несмотря в целом на враждебное к ним отношение в стране.

Ведущие партии США и поныне остаются во многом децентрализованными и не связанными программными установками, что позволяет им быть гибкими и быстро реагировать на вновь возникшие вызовы времени и интересы общества. Ярким примером служит Демократическая партия, которая в последнее десятилетие имела в своих рядах депутатов от «зеленых», «голубых», традиционных группировок «нового курса» (Демократическая трудовая партия, к примеру), социалистов. Фракционной дисциплины ни у демократов, ни у республиканцев нет, что вызвано пестротой их состава, хотя внешне двухпартийная система производит впечатление стабильной. Сохранению этой внутренней разнородности партий во многом способствует избирательная система США.

Последнее связано с высокой независимостью кандидатов в депутаты от местных и региональных выборов и национальных партийных организаций. Но это объясняется, в свою очередь, не столько мажоритарной системой, сколько следующими факторами:

выдвижение кандидата проходит открыто на предварительных выборах и митингах сторонников партии. Иначе говоря, их выдвигают сами избиратели, а не партийные активисты. Кроме того, кандидатов на пост сенатора, члена Палаты представителей Конгресса США и других выдвигают собственные внутрипартийные организации;

финансирование предвыборной кампании кандидата осуществляется не партией, а в основном за счет его собственных средств, спонсоров, добровольных взносов избирателей;

предвыборная борьба организуется не столько местными партийными организациями, сколько специально созданной командой;

персонализация политической сферы поощряется мажоритарной системой организации выборов, а также развитием средств массовой информации (теледебаты, Интернет и т. д.).

На итоги выборов соответственно влияют личность кандидатов, содержание их лозунгов, поднимаемых вопросов, а также приверженность определенной партии. Последнее является самым важным не в США, а в ФРГ, Великобритании. Между тем благодаря мажоритарной системе с одномандатными округами в США очень сильна связь между избирателями и парламентариями. Сенаторы и члены Палаты представителей зачастую содержат в своем избирательном округе по несколько бюро, чтобы поддерживать эту связь.

Глава 3

ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО СОЕДИНЕННОГО КОРОЛЕВСТВА ВЕЛИКОБРИТАНИИ И СЕВЕРНОЙ ИРЛАНДИИ

В Великобритании — классическом примере конституционной монархии — традиционно сильны позиции исполнительной власти, несмотря на парламентский порядок формирования правительства. Доктрина верховенства Парламента в совокупности с особенностями источников права выразилась в значительной степени в фрагментарности и запутанности законодательного регулирования выборов. В Великобритании нет Конституции как единого писаного документа, поэтому источниками права наряду с законами, именуемыми актами Парламента или просто актами, есть конституционные соглашения и судебные прецеденты.

Источники права. Наиболее широко освещаемыми и традиционно значимыми являются выборы в Палату общин, которые регулируются в основном актами о Парламенте 1911 и 1949 гг.; о народном представительстве 1867, 1918, 1949, 1969, 1974, 1983, 1985, 1989, 2000 гг. и о политических партиях, выборах и референдумах 2000 г. Отдельные положения также содержатся в иных нормативных документах Парламента, о чем будет сказано ниже.

Новеллами стало введение региональных представительных органов: парламентов Северной Ирландии и Шотландии и Ассамблеи Уэльса. Получение мандатов в них основывается на одноименных актах Парламента Великобритании: Акты о Северной Ирландии 1998, 2000 гг., о Шотландии 1998 г. и об управлении Уэльсом 1998 г.

Участие Великобритании в Европейском Союзе обуславливает непосредственное избрание ее гражданами членов Европейского парламента. Закон о выборах Европейской ассамблеи 1978 г., переименованный Законом о внесении изменений в акты о Европейских сообществах 1986 г. в Закон о выборах в Европейский парламента, устанавливал мажоритарную систему относительного большинства по многомандатным округам для избрания 87 депутатов. Сейчас она сохранилась только в Северной Ирландии. Для остальной части Великобритании Законом о выборах в Европейский парламента 1999 г. введена пропорциональная избирательная система.

Как отмечает известный специалист в области конституционного права Великобритании Б. С. Крылов, «было бы ошибкой называть органами местного самоуправления» действующие на местах органы. Они включают в себя не только избираемые непосредственно населением советы графств, округов, приходов, но и полицию, противопожарную охрану, управление транспортом, что следует из Закона о местных органах управления 1999 г.

Недопустимость дискриминации на основании пола в отношении подбора партиями кандидатов на выборные должности и мандаты установлена Законом о недопустимости дискриминации по признаку пола 1975 г. с последующими изменениями 2002 г.

Приказы Короны в Тайном совете¹ закрепляют вопросы технического характера. Ими оформляются и материалы, принятые правительством в развитие и для реализации инициатив Парламента. К этой категории необходимо отнести приказы о назначении Уполномоченных на выборах, правила о муниципальных выборах в Шотландии 2002 г. и инструкцию о местной администрации (выборы мэра) в Англии и Уэльсе 2002 г.

Особое внимание следует уделить судебным решениям, которые зачастую формулируют прецеденты, со временем становящиеся статутными нормами.

Принципы избирательного права в целом не отличаются от общепризнанных: всеобщее, равное, прямое избирательное право при тайном голосовании и свободном участии в выборах закреплено в законах о народном представительстве. Некоторым своеобразием характеризуется лишь альтернативность выборов, впрочем, не признаваемая как таковая в Великобритании. Суть отступления заключается в возможности назначения кандидата депутатом Палаты общин без проведения выборов в случае отсутствия в данном избирательном округе иных выдвинувшихся кандидатов.

Органы, занимающиеся организацией и проведением выборов. Избирательная комиссия учреждена Законом о политических партиях, выборах и референдумах 2000 г. Она состоит из пяти—девяти членов, их количество будет увеличиваться с передачей ей функций четырех парламентских комиссий по границам избирательных округов, Комиссии по местному управлению Англии, комиссий по границам местного управления Шотландии и Уэльса. Члены комиссии работают на профессиональной основе. Их статус аналогичен статусу независимых аудиторов Счетной палаты. Основными полномочиями комиссии являются: регистрация политических партий; мониторинг доходов и расходов партий и иных организаций относительно финансирования политической жизни (публичной политики); организация референдумов.

Ранее существовала другая система управления избирательным процессом, о которой подробнее скажем ниже. Судьба парламентских выборов обычно решается в так называемых маргинальных округах, т. е. где ни одна из ведущих партий не имеет стабильного большинства. Географические границы округов имеют решающее значение, как и общее количество округов в каждом районе страны, поскольку они существенно зависят от географических условий. Население по территории страны распространено неравномерно. В силу этих причин необязательно для округа иметь значительную протяженность, чтобы исказить процентную представленность голосов.

Именно поэтому границы округов имеют решающее значение в обеспечении равенства, для чего были созданы частично независимые комиссии по границам избирательных округов. Используется целый ряд критериев для установления этих границ, что тем не менее оставляет достаточно свободы для самостоятельного решения этих органов. Палата общин обладает правом вето в отношении решений этих комиссий, которым она не пользовалась с 1907 г.

Согласно Акту о парламентских избирательных округах 1986 г. создано четыре таких комиссии: для Англии, Уэльса, Шотландии и Северной Ирландии. Они состоят из судьи Высокого суда и двух иных лиц под председательством спикера Палаты общин. В Комиссию по границам избирательных округов Англии один из членов назначается министром внутренних дел и секретарем по защите окружающей среды. В остальные комиссии члены назначаются секретарями по делам соответственно Уэльса, Шотландии и Северной Ирландии.

Комиссии должны пересматривать число и границы избирательных округов раз в 10—15 лет. Ревизия занимает несколько лет, поэтому иногда может выйти за пределы установленного срока. Каждая комиссия передает доклад с предложениями о внесении изменений министру внутренних дел «в кратчайший срок» для представления обеим палатам Парламента с проектом приказа в Тайном совете на утверждение. После одобрения каждой палатой приказ передается королеве в Совет, после чего он приобретает силу закона.

Предоставленные комиссиям полномочия сводятся к следующему:

общее число мандатов в Великобритании, за исключением Северной Ирландии, должно быть существенно больше или меньше 613;

в Шотландии должно создаваться не менее 71 округа, Уэльсе — 35, Северной Ирландии — от 16 до 18, но обычно 17; это означает, что Шотландия и Уэльс представлены пропорционально населению больше по сравнению с Англией и Северной Ирландией;

отдельно создается округ, именуемый Большой Лондон;

в каждой исторической части Великобритании существует избирательный метр, т. е. приблизительное среднее число избирателей в избирательном округе, который определяется путем деления общего количества избирателей на число избирательных округов на момент начала пересмотра границ соответствующей комиссией. Он не может быть изменен в ходе пересмотра. Для Англии это число приблизительно равно 65 тыс. Избирательный метр — лишь один из критериев, принимаемый в расчет. Но с учетом множества факторов можно утверждать, что лишь несколько избирательных округов строго соответствуют указанному требованию;

при установлении границ избирательных округов должны приниматься во внимание следующие факторы: соответствие границам муниципального образования; местные связи; неудобства, связанные с изменением границ, не соответствующих границам муниципального образования; особые географические приметы (размер, форма или доступность округа).

Комиссии не должны безоговорочно следовать указанным правилам. Первостепенное значение имеют нормы о числе округов.

Доклад комиссии по границам избирательных округов и приказ в Тайном совете может быть оспорен в суде, но шансы на выигрыш ничтожны. Важнейшим при этом является фактор времени. Суд не вмешивается в парламентскую процедуру; таким образом, министр внутренних дел не может предотвратить присылку приказа в Палату общин. Суд может потребовать от министра внутренних дел представить приказ с целью воспрепятствовать изданию им доклада, неблагоприятного для правящей партии.

Политические партии. Для политической системы Великобритании характерна система двух соперничающих партий (консерваторы и лейбористы, заменившие либеральных демократов), монополизировавших управление страной. Это, правда, не исключает деятельности иных партий, которые не имеют значительного веса в общегосударственном масштабе, но представляют порой серьезную политическую силу на региональном уровне. К таким партиям можно отнести Шотландскую национальную партию и Уэльскую националистическую партию.

Закон о политических партиях, выборах и референдумах 2000 г. вводит новый порядок участия партий в выборах. Ранее партии считались действующими в силу факта своего существования, такой подход изменился с принятием Закона о регистрации политических партий 1998 г.

Кроме того, введен контроль за бухгалтерской отчетностью, предвыборными расходами партий и пожертвованиями им; размерами финансирования политической жизни со стороны иных заинтересованных лиц. Предоставление обязательных ежегодных финансовых отчетов Избирательной комиссии и раскрытие сумм пожертвований сверх определенной законом суммы¹, запрет иностранных и анонимных пожертвований, установление предельных размеров расходов партий на выборах в Палату общин, Европейский парламент и региональные парламенты стали значимыми новеллами этого акта. Они в большинстве своем законодательно закрепляют рекомендации Комитета по этике общественной жизни, иногда именуемого по имени своего председателя Нейла.

Статус избирателя. Избиратель должен быть внесен в список определенного избирательного округа для получения возможности голосовать. Это требование означает, что лицо, имеющее право голоса в настоящее время, не является неизбежно потенциальным избирателем. Регистрация в качестве избирателя может быть произведена за пределами установленного временного промежутка. Многие люди могут быть не зарегистрированы. Регистрация производится ежегодно. Для регистрации лица в качестве избирателя необходимо следующее.

1. Лицо должно быть старше 18 лет или в течение 12 месяцев с момента вступления в силу нового регистра достигнуть совершеннолетия.

2. Лицо должно постоянно проживать в избирательном округе на фиксированную дату (10 октября — в Великобритании, за исключением Северной Ирландии, и 15 сентября — для Северной Ирландии, где требуется также предварительное проживание в течение трех месяцев (Акт о народном представительстве 1983 г.). «Место жительства» означает, что лицо обычно проживает в этом месте на указанную дату. Лицо может обладать более чем одним местом жительства. Например, студенты могут быть зарегистрированы как в избирательном округе, где они проживают во время учебного семестра, так и в месте их обычного проживания. Тем не менее они не могут голосовать дважды. Ответ на вопрос о месте жительства решается при рассмотрении всей совокупности обстоятельств, в частности причин нахождения избирателя в конкретном месте. Временное отсутствие в период работы или отпуска может не приниматься во внимание. В некоторых случаях требования обычного места жительства изменяются, в основном для учета интересов отдельных категорий граждан, длительное время отсутствующих в месте своего обычного проживания.

3. Лица, находящиеся за границей (Акт о народном представительстве 1985 г.), должны быть гражданами Великобритании, быть зарегистрированными и проживать в избирательном округе в течение 18 лет непосредственно перед установленной датой. Лицо может голосовать в этом избирательном округе, даже если оно не проживает постоянно в нем на установленную дату.

4. Для лиц, законно содержащихся под стражей или незаконно находящихся на свободе, место лишения свободы (тюрьма) не рассматривается как место их постоянного проживания. У них также не может быть иного постоянного места жительства для голосования.

5. Для душевнобольных медицинское учреждение не рассматривается как место их постоянного проживания, если они содержатся в нем принудительно. Пациенты, находящиеся в медицинском учреждении добровольно, могут подать заявление о регистрации в качестве избирателей по месту их обычного проживания. Они должны быть в состоянии самостоятельно, без посторонней помощи подать такое заявление. Эти пациенты могут быть зарегистрированы в своем избирательном округе. Добровольно находящиеся в медицинских учреждениях пациенты могут быть также включены в избирательный список в любом месте, где они докажут свое действительное (эффективное) место проживания.

6. Военные и гражданские служащие, находящиеся за рубежом, и члены их семей могут подать заявление о регистрации по месту их обычного проживания до выезда за рубеж и быть зарегистрированы в этом избирательном округе.

7. Моряки торгового флота могут быть зарегистрированы в избирательном округе, где они находились бы в случае невыхода в море. Аналогичные положения применяются к общежитиям и туристическим базам.

Статус кандидата несущественно отличается на различных видах выборов. За исключением описанных ниже оснований для дисквалификации, любое лицо может баллотироваться в Парламент при условии внесения залога в 500 фунтов, которые не возвращаются, если кандидат получил менее 5% голосов избирателей, и сбора десяти подписей в свою поддержку (Акт о народном представительстве 1983 г.). Согласно Закону о регистрации политических партий 1998 г., политическая партия, от которой кандидат баллотируется, должна быть зарегистрирована. Это сделано с целью недопущения использования вводящих в заблуждение названий. По другим основаниям не может быть отказано кандидату в регистрации. В этом смысле парламентские выборы являются свободными и справедливыми. Однако, принимая во внимание нормы, регулирующие голосование и предвыборные расходы, для кандидата сложно добиться избрания без поддержки общенациональной политической партии.

Традиционными до недавнего времени и имеющими многовековую историю были ограничения пассивного избирательного права для священнослужителей и наследственных лордов. Закон о снятии ограничений для духовенства на избрание в Палату общин 2001 г. предоставляет священнослужителям возможность избираться в нижнюю палату Парламента. Впервые запрет на членство клира в Палате общин установлен еще в начале XIX в.; актами об этом были Закон о дисквалификации священников из членства в Палате общин 1801 г. и Закон об улучшении положения Римской католической церкви 1829 г. Эти акты постановляли, что «любое лицо в сане диакона, кюре, епископа и иных наряду со священнослужителями Шотландской и Римской католической церковью не могут быть избраны в Палату общин». Хотя Законом о дисквалификации священников из членства в Палате общин 1870 г.

предусматривалась процедура восстановления в правах для англиканской церкви (необходим был отказ от сана и по истечении шести месяцев человек имел право избираться коммонером). В настоящее время действует лишь Закон о епископате 1878 г., устанавливающий список из 26 духовных лордов — членов Палаты лордов *ex officio*.

Реформа *Палаты лордов*, проведенная в соответствии с Законом 1999 г., исключила из членов верхней палаты Парламента наследственных лордов. На переходный период в палате пожизненно оставлены 92 наследственных лорда из 758 (на 1 ноября 1999 г.). К ним отнесены: Граф-маршал (главный церемониймейстер и председатель геральдической палаты Великобритании), лорд обер-гофмейстер *ex officio* и 90 избранных наследственных лорда. Из числа последних 75 избраны четырьмя парламентскими группами пропорционально их представительности: 42 консерватора, 28 независимых, три либеральных демократа и два лейбориста. Остальные 15 наследственных лордов выбраны всей палатой для исполнения функций вице-спикера и иных должностных лиц палаты (девять консерваторов и по два представителя независимых, либеральных демократов и лейбористов). Теперь все наследственные лорды, за исключением оставшихся в Палате лордов, имеют право баллотироваться на выборах, в том числе и в Палату общин.

Палата общин. Срок полномочий Парламента установлен Актом о Парламенте 1911 г. и не может превышать пяти лет. На практике он распускается монархом иногда досрочно по представлению Премьер-министра в момент, наиболее благоприятный для переизбрания правящей партии. Право роспуска и созыва Парламента осуществляется путем издания королевской прокламации, объявляющей о проведении новых выборов или о сборе Парламента нового созыва. По Закону о народном представительстве 1918 г. срок между изданием королевской прокламации о роспуске Парламента и созыве нового не может быть менее 20 дней.

Разделение власти в Великобритании иллюстрируется следующим образом. Один из аспектов конфликта XVII в. между Коронай и Парламентом породил страх Палаты общин, что Корона может подкупить депутатов путем предоставления им работы. Поэтому, согласно Акту об установлении 1700 г., ни одно лицо, занимающее государственную должность или получающее доход от государства, не может быть членом Палаты общин. Таким образом, не допускалось совмещение поста министра и мандата депутата Палаты общин. Частично такое положение было отменено Актом о престолонаследии 1707 г., который допускал совмещение для некоторых министров. Однако существуют ограничения числа министров, которые могут быть членами Палаты общин, что предоставило определенную самостоятельность палате, а именно:

согласно Акту о дисквалификации членов Палаты общин 1975 г., не более 95 министров могут участвовать в работе палаты и голосовать;

Акт о министерских и иных зарплатах 1975 г. (с поправками) установил заработную плату министров различных рангов и количество оплачиваемых министров в правительстве и иных должностных лиц.

Принцип несовместимости мандатов применяется и к профессиональным оплачиваемым штатным судьям высших и низших судов (судьи Высокого суда, окружные судьи, оплачиваемые магистраты). Не могут быть членами Палаты общин депутаты иностранных парламентов и гражданские служащие, т. е. кадровые служащие министерств, центральных ведомств и дипломаты. Исключаются из числа членов парламента полицейские, кроме состава специальной полиции (к примеру, железнодорожная полиция), и лица, находящиеся на службе в вооруженных силах.

Этот принцип распространяется и на лиц, занимающих должности в ряде государственных учреждений. Перечень этих учреждений содержится в специальном приложении к закону, поправки к которому готовит правительство, а утверждает Палата общин. Предусмотренные правилами исключения распространяются на руководителей публичных корпораций (Би-би-си, Независимое телевизионное управление (НТУ), управление национализированной промышленности), клерков местных советов, членов некоторых судов.

В случае спора Юридический комитет Тайного совета обладает правом объявить о допустимости избрания любого лица, и Палата общин может самостоятельно обратиться к Тайному совету с запросом о его мнении. Палата общин обладает правом не принимать во внимание основание для дисквалификации, если оно впоследствии снимается (к примеру, если член Палаты общин оставляет должность, которая являлась основанием для ограничения пассивного избирательного права).

Европейский парламент избирается по региональным партийным спискам, это правило введено с выборов 1999 г. Исключением является Северная Ирландия, где продолжает действовать система единого передаваемого голоса. Страна разбивается на избирательные округа: в Англии их образуется 11

(каждый из которых выбирает от 4 до 11 членов Европарламента), в Шотландии и Уэльсе по одному, которые посылают соответственно восемь и пять депутатов. Наряду с региональными партийными списками могут выдвигаться и отдельные кандидаты. Мандаты распределяются по правилу «наибольшей средней».

Парламент Шотландии самостоятельно существовал до Акта об унии 1707 г. между Англией и Шотландией, после чего был создан новый парламент объединенной страны, включавший в себя всех пэров¹ и депутатов Англии, 45 членов от парламента Шотландии в Палате общин и 16 отобранных пэров — в Палате лордов. Первая попытка введения законодательного органа в Шотландии была предпринята правительством лейбористов в конце 70-х гг. XX в., в результате чего был принят Закон о Шотландии 1978 г., требовавший последующего одобрения для национальной реализации его положений на референдуме не менее 40% зарегистрированных избирателей. В ходе референдума 1 марта 1979 г. в его поддержку высказалось 52% проголосовавших, что составило лишь около 33% зарегистрированных избирателей. Политика консерваторов, в 1979—1997 гг. находившихся у власти, заключалась в предоставлении больших полномочий административному управлению и особой процедуре рассмотрения дел о Шотландии в Парламенте Великобритании. Вторая попытка нового лейбористского правительства учла предыдущие ошибки: предварительно был проведен референдум 11 сентября 1997 г. по вопросам о необходимости введения парламента Шотландии и наличии у него полномочий по изменению налоговых ставок. При высокой явке (60%) была получена поддержка правительственных инициатив (соответственно в 74,3 и 63,5%). Соответствующий закон был принят в ноябре 1998 г.

Парламент Шотландии состоит из 129 депутатов, избирающихся на четыре года, по смешанной избирательной системе. На выборах 6 мая 1999 г. основным соперником правящей лейбористской партии выступили не тори, а местные националисты — Шотландская национальная партия (ШНП). В Шотландии лейбористы получили 56 мест, на второе место уверенно вышли представители ШНП — 35 мандатов. Явными аутсайдерами на выборах стали консерваторы с 18 местами и либеральные демократы с 17 местами, последние вскоре составили коалицию с лейбористами.

Ассамблея Северной Ирландии является представительным органом и предусмотрена соглашениями, достигнутыми в г. Белфасте 22 мая 1998 г., получившими юридическую силу посредством принятия Закона о Северной Ирландии. Она действует с 29 ноября 1999 г. и состоит из 108 членов, по шесть членов от каждого из 18 избирательных округов. Первый министр и его заместитель избираются вместе, что заставляет политические партии действовать согласованно. Высшие исполнительные органы Северной Ирландии формируются на основе представленности партий по формуле В. д'Ондта. 11 февраля 2000 г. на основе Закона о Северной Ирландии 2000 г. была приостановлена деятельность Ассамблеи и исполнительных органов Северной Ирландии до 30 мая 2000 г., что де-факто установило прямое управление регионом. В дальнейшем еще дважды приостанавливалась деятельность Ассамблеи приказом министра внутренних дел на 24 часа для разрешения кризисных ситуаций: 10 августа и 22 сентября 2001 г.

Ассамблея Уэльса не обладает законодательными полномочиями и создана на основе Пакта об управлении Уэльсом 1998 г. Она включает 60 депутатов. На выборах 6 мая 1999 г. в Ассамблею Уэльса, проходивших по смешанной избирательной системе, основным соперником правящей лейбористской партии (28 мандатов) выступили не тори, а местные националисты — Уэльская националистическая партия («Плайд камри»), которые уверенно вышли на второе место — 17 мандатов. Проигравшими стали консерваторы, получившие девять мандатов, и либеральные демократы с шестью мандатами. Они вскоре составили коалицию с лейбористами. При распределении мест по партийным спискам применяется формула В. д'Ондта.

Органы местной власти. Выборы органов местного управления проводятся на основании Закона о народном представительстве 1983 г. и Закона о местном управлении 1972 г. Достаточно частая реорганизация административно-территориальных единиц за последние два десятка лет создала значительные сложности. В настоящее время действует двухуровневая система местного управления: избираемые населением советы графств и округов. Иногда добавляется еще одно звено — советы приходов. Советы формируются выборами, порядок которых примерно совпадает с парламентскими выборами, но на местных выборах голосуют одновременно за несколько советников. Срок полномочий — четыре года; иногда советы не переизбираются полностью, а подлежат постепенной ротации.

Советы избирают своих руководителей — председателя или мэра (в городах, имеющих статус боро или сити). Они, несмотря на существующую двухпартийную систему, стремятся действовать

политически беспристрастно. Партийные разногласия мало сказываются на деятельности местных органов, особенно небольших городов и второстепенных графств. Собственные дискретные полномочия глав местных советов малы.

В качестве примера можно рассмотреть управление Лондоном. Закон об органах власти Большого Лондона 1999 г. учреждает органы его управления: раздельное и непосредственное избрание на четыре года мэра Лондона и Ассамблеи Лондона, включая территорию районов Лондона, Сити, Внутреннего и Среднего дворца. Мэр Лондона отвечает за разработку и внедрение стратегии в области транспорта и окружающей среды, экономического развития и культуры, подготовку бюджета для всех городских органов власти. Мэр также назначает некоторых лиц в четыре функциональных департамента. Ассамблея призвана консультировать, рассматривать и утверждать решения мэра, бюджет города, включая средства функциональных отделов, квалифицированным большинством в две трети. Она в то же время проводит расследования по важным для Лондона вопросам.

Выборы мэра Лондона проводятся по мажоритарной системе относительного большинства, если выдвинуто менее трех кандидатов. Если же на этот пост претендует три и более лиц, то используется «система дополнительного голоса», т. е. применяется плюральный вотум¹ в сочетании с преференциальным голосованием.

Ассамблея, состоящая из 25 депутатов, избирается по «системе дополнительного члена». Четырнадцать депутатов борются в одномандатных округах, объединяющих два-три района Лондона и установленных этим законом на основании рекомендаций, выработанных Комиссией по местному управлению Англии на основе Акта о референдуме об органах власти Большого Лондона 1998 г. Министр внутренних дел определяет границы и наименования избирательных округов и периодически их пересматривает. Остальные 11 депутатов, обозначаемые как «члены Лондона», выбираются по единому многомандатному округу, который образует Лондон в целом. В ходе очередных выборов каждые четыре года проводится избрание мэра, 11 «членов Лондона» и 14 одномандатников. Впервые такие выборы были проведены 4 мая 2000 г. Полномочия по перенесению даты выборов принадлежат министру внутренних дел посредством издания приказа. Последующие выборы должны проводиться в первый четверг мая четвертого календарного года после предыдущих.

В случаях если на выборах мэра Лондона выдвинуто не менее трех кандидатов, применяется система дополнительного голоса, т. е. избиратели посредством применения преференциального голосования указывают первое и второе предпочтения.

В ходе выборов депутатов Ассамблеи используется плюральный вотум, т. е. избиратель обладает двумя голосами: одним — для избрания депутата-одномандатника, второй — для голосования по единому лондонскому многомандатному округу за список политической партии или независимого кандидата. При распределении мест по единому лондонскому многомандатному округу будет использоваться формула В. д'Ондта для обеспечения наиболее широкого представительства партий. Кандидат не может выдвигаться более чем в одном одномандатном округе Лондона. В случае вакантности места депутата выборы должны состояться не позднее 35 дней с момента констатации освободившегося места, не считая нерабочих дней. Если вакантность констатируется за полгода до очередных выборов, то выборы проводятся только в случае, если в Ассамблее более трети вакантных мест. Если вакансия образуется среди депутатов от Лондона, избранных по партийным спискам, то должностное лицо по выборам в Большом Лондоне может заполнить ее следующим по списку кандидатом. Аналогичны нормы в отношении должности мэра. Временное исполнение его полномочий возлагается на заместителя (вице-мэра) или спикера (председателя) Ассамблеи.

Предельные размеры расходов на местных выборах устанавливаются министром внутренних дел. Временной промежуток для предвыборных расходов на выборах мэра и Ассамблеи Лондона по сравнению с обычными от 35 до 70 дней. Если мэром или депутатом не представляется декларация о предвыборных расходах, то они могут быть дисквалифицированы.

В настоящее время на выборах Большого Лондона, Европейского парламента, парламента Шотландии, Ассамблеи Уэльса снято требование к электронным средствам массовой информации об обязательной консультации с любым кандидатом, если в ходе программы берутся интервью у нескольких претендентов.

Запрет адвокатам, проживающим на территории оспариваемых выборов, на участие в суде по избирательным спорам также исключен.

Кандидат, чей финансовый агент признан виновным в нарушении избирательного права в форме мошенничества, не может быть избран.

Министр внутренних дел устанавливает разумные, по его мнению, статьи расходов на организацию выборов; эти средства выделяются из государственного консолидированного фонда по согласованию с государственным казначейством. На некоторые расходы (например, на электронное сканирующее оборудование) могут быть выделены деньги по линии министерства внутренних дел.

На местных выборах помимо ограничений, связанных с гражданством и возрастом, иногда требуется подтвердить связь кандидата с избирательным округом в форме ценза оседлости (регистрация в качестве избирателя, наличие работы или собственности в этом округе в течение года, предшествующего выборам).

Принцип несовместимости мандатов в отношении муниципальных должностных лиц означает недопустимость избрания оплачиваемого сотрудника местной администрации. Не могут быть кандидатами лица, осужденные за коррупцию или иной вид нарушения избирательного права, за растрату государственных средств на сумму свыше 2 тыс. фунтов стерлингов, либо лица, приговоренные к тюремному заключению на срок более трех месяцев в течение последних пяти лет без права замены наказания на штраф, и банкроты.

Любой зарегистрированный избиратель имеет право обратиться в Высокий суд или суд магистратов с заявлением о признании недействительным избрание муниципального должностного лица или депутата (в частности, Ассамблеи Лондона). В случае возражений со стороны ответчика по поводу отсутствия ограничений у него пассивного избирательного права решение выносит только Высокий суд, который может объявить вакантность мандата и приказать вернуть выделенные денежные средства. Суд магистратов уполномочен только накладывать штраф. В течение двух месяцев со дня выборов должно быть представлено заявление о согласии занять соответствующую должность. В противном случае она объявляется вакантной.

Избирательный процесс. Процедура голосования по общему правилу осуществляется лично в специально отведенном месте. Но существуют исключения, когда заочное голосование допускается по почте или по доверенности (Акт о народном представительстве 1985 г.). Избиратели, голосующие заочно, — это гражданские служащие, находящиеся за рубежом, лица с определенными должностными обязанностями и те, кто планирует совершить воздушное или морское путешествие. В иных случаях гражданин также вправе заявить о желании голосовать заочно на определенных выборах, но это уже зависит от усмотрения должностного лица, ответственного за регистрацию избирателей. Например, лица, находящиеся в отпуске, могут проголосовать при таких требованиях.

При голосовании избирательный бюллетень опускается конфиденциально. Однако, сравнивая регистрационные номера на избирательных бюллетенях со списком избирателей, должностному лицу, занимающемуся выборами, несложно определить волеизъявление конкретного избирателя. В действительности это правило введено для предотвращения двойного голосования. Закон содержит прецеденты просмотра бюллетеней; исключения составляют случаи установления избирательных правонарушений.

Предельные размеры предвыборных расходов установлены для устранения неравных условий для кандидатов и предотвращения покупки голосов. Основные правила финансирования, содержащиеся в Акте о народном представительстве 1983 г., следующие:

каждый кандидат обязан иметь избирательного агента, ответственного за проведение его избирательной кампании. Кандидат может назначить себя агентом. Необходим контроль за приходом и расходованием денежных средств помимо личных средств кандидата;

ни одна трата средств свыше 50 пенсов, способствующая избранию кандидата, без согласия кандидата или его агента запрещена. Нарушение этого правила является коррупцией, наиболее серьезным из двух видов избирательных правонарушений. Правда, установлены исключения для газет и телекомпаний. По делу Бауман против Соединенного Королевства (1998 г.) Европейский суд по правам человека постановил, что это положение нарушает свободу слова, поскольку не допускает распространение листовок группами давления в поддержку или против определенного кандидата. Свобода слова уравнивается правом на свободные выборы. Государство имеет право принимать законодательные меры по обеспечению равенства кандидатов, но в данном случае группы давления не располагают иными разумными средствами для участия в предвыборной кампании;

предельный размер средств, которые могут быть потрачены от имени кандидата, устанавливается и изменяется министром внутренних дел. Кандидаты имеют право на использование школ и общественных зданий для встреч с избирателями, а также бесплатно отправить одну листовку каждому избирателю округа. Допускается использование личных средств в разумных пределах;

полностью запрещены некоторые виды расходов для избирательных органов (расходы на транспортные средства для доставки людей или на телетрансляции из-за рубежа).

Начало избирательной кампании для целей исчисления предельных размеров расходов весьма нечетко. Для ограничения расходов на телевидение, например, такой датой является прокламация о роспуске парламента, т. е. когда дата выборов становится официально известной.

Существует широко распространенное мнение, что выборы выигрываются или проигрываются на телевидении. Такой подход повлек введение норм, направленных на обеспечение равных условий для партий, что достаточно легко реализуется в рамках двухпартийной системы. Правда, установлено несколько очень строгих ограничений.

Политическая реклама незаконна, за исключением телепередач политических партий на основе соглашений между Би-би-си, Ай-би-эй и основными партиями, что позволяет предотвращать эксцессы со стороны состоятельных партий. В 1997 г. размер партийных телепрограмм определялся в зависимости от полученных мандатов, хотя такое положение не установлено законодательно. Теоретически суд может вмешаться в случае явной несправедливости при распределении телевизионного времени между политическими партиями.

Политические телепрограммы, за исключением рекламных объявлений, исключаются из расчета предвыборных расходов.

Законодательно установлен контроль со стороны Независимого телевизионного органа за сохранением баланса и беспристрастности во всех политических программах. Деятельность государственной корпорации Би-би-си определяется королевским уставом и лицензией министерства внутренних дел, а не регулируется законом. Гипотетически Би-би-си может стать орудием агитации со стороны партии, обладающей парламентским большинством и возглавляющей правительство. Беспристрастность Би-би-си основывается лишь на неформальном принятии компанией на себя обязательств перед правительством. Конечно же условием выдачи лицензии является запрет на выражение редакторского мнения по вопросам государственной политики, но это не распространяется на телевидение. Спорным является то, что эти обязанности могут быть в судебном порядке признаны государственными функциями, которые должна выполнять Би-би-си как государственная корпорация. С другой стороны, идея политической беспристрастности одновременно размыта и сложна, поэтому очевидно, что суд может запретить телепередачу только в крайнем случае. Но остаются нерешенные вопросы, например: требуется ли обеспечение баланса в рамках каждого конкретного вопроса или в какой мере следует предоставлять эфирное время небольшим партиям?

Общие рамки последующего контроля за телепрограммами в конкретном избирательном округе иногда чрезвычайно жестки. Так, программа, в которой кандидат «принимает участие», не может быть показана без согласия всех кандидатов.

Существует запрет на использование передач иностранных телевизионных компаний в целях предвыборной агитации, за исключением случаев их ретрансляции национальными телеканалами. Но это не предотвращает просмотр избирателями прямых трансляций иностранных телевизионных компаний посредством спутникового телевидения.

Нет специально установленного законодательного контроля за печатными средствами массовой информации по вопросам избирательного права, кроме регулирования рекламы. Поэтому пресса может быть абсолютно пристрастна в редакторских статьях и подборе материала.

Избирательные споры. Избирательный суд состоит из двух судей Высокого суда. Как кандидат, так и избиратель имеют право в течение трех месяцев после выборов подать иск. Суд может дисквалифицировать кандидата, назначить повторный подсчет голосов, проверить правильность подсчета бюллетеней, объявить результаты голосования, признать выборы недействительными (ничтожными) и назначить новые выборы. Судебное решение представляется в форме доклада спикеру, который Палата общин обязана принять.

Нарушения избирательного права подразделяются на два вида — на коррупцию и незаконную практику, что влечет для правонарушителя ограничение пассивного избирательного права или запрет на членство в парламенте. Время поражения в правах зависит от того, является ли правонарушение коррупцией (10 лет на территории всей страны) или незаконной практикой (пять лет на территории указанного избирательного округа). Неумышленное совершение незаконной практики может не повлечь наказания. Коррупция включает обман (мошенничество), неправомерное давление на избирателей или превышение предельных размеров предвыборных расходов. Незаконная практика затрагивает нарушение различных законодательных требований о доверенных лицах, использования помещений,

рекламы, освещения предвыборной кампании и др. Одновременно с расследованием избирательного правонарушения может быть возбуждено уголовное дело в обычном суде по этому же вопросу. Обвинительный приговор лишает лицо членства в Палате общин, и спикер должен объявить это место вакантным.

Глава 4

ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО ФРАНЦУЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Общий обзор выборов. Наследием Великой французской революции является широкое введение принципа представительности на всех институциональных уровнях государства. Наиболее распространенным способом реализации этого принципа стало введение выборности как способа формирования органов управления и самоуправления. Неудивительно, что в настоящее время мы можем насчитать пять уровней выборов, начиная от муниципальных образований (коммун и районов крупнейших городов Парижа, Лиона, Марселя) до избрания представителей в Европейский парламент.

Муниципальные выборы, или выборы членов муниципального совета, в рамках коммуны проходят каждые шесть лет:

коммуны с населением менее 3500 жителей (от 9 до 23 советников) — путем мажоритарной избирательной системы по многомандатным округам в два тура; допускается панаширование, представление списков кандидатов, изменение последовательности кандидатов и внесение новых; подсчет голосов происходит по каждому кандидату отдельно; для победы в первом туре необходимо получить абсолютное большинство проголосовавших и не менее четверти зарегистрированных избирателей; во втором туре достаточно относительного большинства; при равенстве избранным становится старший по возрасту кандидат;

коммуны с населением 3500 и более (от 27 до 163 советников) — путем пропорциональной избирательной системы в два тура без панаширования и преференциального голосования¹; в первом туре, если список собрал абсолютное большинство голосов, ему предоставляется половина мандатов. Округление происходит в наибольшую сторону, если список получил не менее четырех мандатов, и в наименьшую — в обратном случае. К распределению остальных мест допускаются все списки, собравшие не меньше 5%, по правилу «наибольшей средней»¹ (ст. L. 162 части Избирательного кодекса). Второй тур проводится, если ни один список не собрал необходимое большинство в первом туре. К участию допускаются списки, собравшие не менее 10% в первом туре (ст. L. 264 указанного Кодекса), для чего разрешается объединение списков. Половина мандатов отдается списку, получившему относительное большинство. В случае равенства голосов места отдаются списку, где средний возраст кандидатов выше. Оставшиеся мандаты распределяются между списками с не менее 5% голосов по правилу «наибольшей средней» (ст. L. 262 указанного Кодекса). Совет Парижа, муниципальные советы Лиона и Марселя и районные советы этих городов избираются одновременно по пропорциональной системе в два тура по правилам, установленным для коммун с населением 3500 жителей и более (ст. L. 271 указанного Кодекса). Совет Парижа состоит из 163 членов от 20 избирательных округов, муниципальный совет Лиона — из 73 членов от девяти округов, а Марселя — из 101 советника от восьми округов.

Кантональные выборы. Генеральные советы созданы в 1790 г. Тогда к выборам в качестве избирателей допускались все граждане, внесшие денежные средства в сумме, равной не менее 10-дневной оплате труда. В 1800 г. эти собрания переименованы в генеральные советы департаментов, а их члены стали назначаться на три года правительством. С 1833 г. советники вновь стали избираться непосредственно населением и обновляться на половину каждые три года. Закон от 11 декабря 1990 г. установил, что генеральные советы будут полностью переизбираться с 1998 г., но он был отменен парламентом, так и не вступив в силу. Созданный в 1789 г., кантон является избирательным округом, как правило, одномандатным, за исключением округа в Бельфоре, посылающего четырех советников. Определение победителей происходит по мажоритарной системе абсолютного большинства в два тура. Для победы в первом туре необходимо собрать не только абсолютное большинство проголосовавших, но и не менее четверти зарегистрированных избирателей.

Региональные выборы. До 1982 г. региональные советы формировались путем всеобщих косвенных выборов. В коллегии выборщиков входили депутаты Национального собрания от этого региона, мэры крупных городов и представители, назначенные остальными мэрами и генеральными советами. Законом от 2 марта 1982 г. введен прямой порядок избрания. Многомандатным избирательным округом являлся

департамент до принятия Закона от 19 января 1999 г., предусматривающего его замену на регион. Срок legislatures в настоящее время составляет шесть лет, а с 2004 г. будет пять лет. Последние выборы состоялись 15 марта 1998 г. Следующие выборы будут проходить по пропорциональной избирательной системе в два тура, по правилам, аналогичным для муниципальных выборов в коммунах с населением свыше 3500 жителей. К распределению мандатов допускаются списки, набравшие не менее 3% голосов, по пропорциональной избирательной системе по правилу «наибольшей средней». Если при распределении последнего мандата у нескольких списков окажется одинаковым среднее число, то место отдается списку с наибольшим числом голосов, при равенстве — старшему из подлежащих избранию кандидатов. Региональные советы обновляются полностью и совпадают с выборами генеральных советов. Результаты выборов должны быть объявлены не позднее 18 часов в понедельник, следующий за днем выборов. К ним по порядку избрания приравнена Ассамблея Корсики при условии, что набравшему в первом туре абсолютное большинство голосов списку предоставляется лишь три мандата, а к распределению допускаются собравшие не менее 5% голосов.

Выборы в Национальное собрание¹, нижнюю палату парламента Франции, проходят каждые пять лет из расчета один депутат Национального собрания от каждого парламентского избирательного округа, которых в настоящее время 577, по мажоритарной системе абсолютного большинства. Если в первом туре никто не получил такого большинства, то проводится второй тур, в который выходят кандидаты, набравшие больше 12,5% голосов в первом туре. Это правило нередко приводит к участию трех кандидатов с тем же заместителем², что и в первом туре. Досрочные выборы проводятся в случае досрочного роспуска Президентом Республики Национального собрания.

Выборы 321 сенатора от департаментов, заморских территорий и граждан Франции, находящихся за границей, проходят каждые девять лет. В каждом департаменте выборщиками являются депутаты, региональные и генеральные советники и делегаты муниципальных советов. Территория страны разделена на три серии — А, В и С в алфавитном порядке, что позволяет проводить обновление на треть каждые три года:

в департаментах, заморских территориях и территориальных коллективах с особым статусом, избирающих не более двух сенаторов, — по мажоритарной системе в два тура (в случае избрания двух сенаторов это голосование по многомандатному округу, причем допускается создание списков и панаширование). Особенностью этих выборов является возможность кандидата представить свою кандидатуру сразу во второй тур, где требуется набрать относительное большинство голосов. Для этого должно быть не менее четверти зарегистрированных выборщиков. Голосование для последних является обязательным под угрозой штрафа, накладываемого трибуналом большой инстанции (ст. L. 318 Избирательного кодекса). Первый тур проходит с 8 часов 30 минут до 11 часов. Если требуется второй тур, то он проводится с 15 часов 30 минут до 17 часов 30 минут;

в департаментах, избирающих трех и более сенаторов, — по пропорциональной системе в один тур с распределением по правилу «наибольшей средней» без панаширования и преференциального голосования. Выборы проходят с 9 до 15 часов;

для избрания сенаторов, представляющих граждан Франции, находящихся за границей (12 сенаторов), 150 избранных членов Высшего совета граждан Франции, проживающих за границей, выбирают согласно пропорциональной избирательной системе по правилу «наибольшей средней» с закрытыми списками, без панаширования и преференциального голосования. Выборы проходят в министерстве иностранных дел.

Президентские выборы впервые введены во II Республике (1848—1852 гг.), когда единственным президентом на четыре года всеобщим прямым голосованием был избран Луи Наполеон Бонапарт. В период III Республики (1871—1940 гг.) и до конца IV Республики (1946—1958 гг.) президент избирался депутатами Национального собрания и Совета Республики, собираемыми на специальный Конгресс. С 1958 г. президент избирался коллегией выборщиков, в которую входили члены парламента, генеральные советники и представители муниципальных советов, в общей сложности — около 80 тыс. Таким образом, выборы проходили лишь 21 декабря 1958 г. Ш. де Голль стал главой V Республики. После конституционной реформы 28 октября 1962 г. президент стал избираться всеобщим прямым голосованием на семь лет с возможностью переизбрания. После проведения референдума 24 сентября 2000 г. срок президентства сокращен до пяти лет. Выборы проходят по мажоритарной системе в два тура. Во второй тур выходят два кандидата, набравшие наибольшее количество голосов.

Выборы в Европейский парламент проходят каждые пять лет для избрания 87 представителей Франции по пропорциональной избирательной системе в один тур. Территория Франции образует один

избирательный округ.

Общий обзор законодательства. Принципы и базовые положения о выборах содержатся в Конституции V Республики, (ст. 3, 4, 88-3 и др.). Основным законодательным актом в области избирательного права является Избирательный кодекс, состоящий из законодательной и регламентарной частей. Последняя принята в развитие положений первой части и объединяет в себе декреты Совета министров. Значительным является и комплекс законодательных актов по вопросам финансирования политических партий и предвыборных кампаний, частично инкорпорированных в Избирательный кодекс. К ним следует отнести Органический закон от 11 марта 1988 г. о финансовой прозрачности политической жизни, законы от 15 января и 10 марта 1990 г. о финансировании политических партий и избирательной кампании и более поздние законы от 29 января 1993 г., от 19 и 20 января 1995 г. Отдельные положения также содержатся в других законодательных актах. Например, Общий кодекс о территориальных коллективах содержит подробный список несовместимости мандатов для государственных служащих на уровне региона и департамента, Кодекс о налогах и сборах подробно регулирует систему налоговых вычетов при осуществлении пожертвований в пользу партии, политического объединения или избирательной кампании отдельного кандидата. Необходимо отметить и некоторые важные подзаконные нормативные акты, к которым, в частности, относится инструкция № 76—28 от 23 января 1976 г. об условиях голосования по доверенности.

Принципы избирательного права. Принципы избирательного права идентичны общепризнанным и закрепленным в избирательном законодательстве других стран: всеобщность, равенство, добровольность, личное и тайное голосование. Исключениями являются следующие обстоятельства. Первое — это отступление от принципа добровольности при выборах в Сенат, т. е. установление обязательного вотума для членов коллегии выборщиков. Санкцией за нарушение этой нормы является штраф, правда, незначительный, эквивалентный 5 долл. США. Второе связано с личным голосованием. Допускается голосование по доверенности, которая должна быть удостоверена должностным лицом коммуны (к примеру, мэром). Одно лицо не может получить более двух доверенностей. Избиратель, выдавший доверенность, и лицо, кому она выдана, должны быть внесены в список избирателей одной коммуны.

Учет и регистрация избирателей. Конституция Франции ставит три необходимых условия, чтобы конкретное лицо стало избирателем: гражданство, возраст и пользование гражданскими и политическими правами. Избирательный кодекс (ст. L. 22) устанавливает, что «избирателями являются француженки и французы, достигшие 18-летнего возраста, пользующиеся гражданскими и политическими правами и не подпадающие ни под какой предусмотренный законом случай недееспособности».

Что касается недееспособности, то это условие можно назвать негативным, поскольку оно устанавливает не признаки, позволяющие определить, кто же является избирателем, а признаки, указывающие, кто не является и не может являться избирателем. Такие случаи недееспособности предусмотрены ст. L. 5—8 Избирательного кодекса. Различается недееспособность, связанная с состоянием здоровья (избирательным правом не пользуются душевнобольные), и недееспособность, являющаяся результатом прошлого поведения, которое не позволяет предполагать, что данное лицо с честью и достоинством выполнит свой гражданский долг. К последней категории относятся все лица, осужденные за преступления, и лица, осужденные за серьезные проступки (правонарушения), перечень которых содержится в Избирательном кодексе.

Лица, осужденные за преступления, лишены избирательных прав пожизненно. В отношении осужденных за проступки лишение может носить временный характер. В ряде случаев суды имеют право в зависимости от характера дела не лишать осужденных избирательных прав или, наоборот, дополнять основное наказание временным лишением избирательных прав. Лишение избирательных прав может быть прекращено законом об амнистии, последующим оправданием или истечением срока условного наказания.

Избирательное право может быть осуществлено лишь избирателем, внесенным в избирательный список. Последние составляются коммунарами (в Париже, Лионе и Марселе — округами) и являются едиными для всех видов выборов и постоянными, т. е. в каждой коммуне должен быть постоянно готовый к применению список избирателей.

Внесение избирателей в список носит, согласно Избирательному кодексу (ст. L. 9), обязательный характер для избирательных органов. Запись в списки осуществляется по требованию избирателей (ст. L. 11). Тем не менее имеется ряд предварительных условий, не всегда обеспечивающих полное

совпадение числа избирателей с числом лиц, внесенных в избирательные списки.

Учет избирателей производится на уровне коммун административной комиссии, формируемой из числа членов муниципалитета под председательством мэра или его заместителя и рассматривающей заявления о регистрации в качестве избирателя, поданные до последней субботы декабря текущего года. Важной новеллой явилось принятие в 1999 г. закона об обязательном, автоматическом включении в списки избирателей молодых граждан, достигших 18 лет, на основании данных обязательного медицинского страхования и Национального института статистики и экономических исследований. В отношении списков действует принцип постоянства. Внесение конкретного лица в список предполагается окончательным, если специально не доказано, что оно утратило силу.

Выдвижение и регистрация кандидатов. Перед каждым туром голосования кандидаты подают в мэрию, префектуру или Конституционный совет в зависимости от вида выборов декларацию кандидата, содержащую в свободной форме сведения о фамилии, имени, гражданстве, месте рождения и неподпадении под случаи неизбираемости, что проверяется и публикуется. В некоторых случаях (выборы Президента и депутатов Национального собрания) требуется предоставление декларации об имущественном состоянии, которая в случае победы публикуется.

Значительные ограничения пассивного избирательного права связаны с новеллами последнего времени: отход от традиции совмещения мандатов и обеспечение равного доступа мужчин и женщин к выборным должностям и мандатам.

Практика совмещения мандатов является обычной для Франции, тогда как в других странах существует другой подход: политические деятели постепенно добиваются все более высокопоставленных мандатов. Поэтому оказывается, что значительная часть депутатов Национального собрания, к примеру, обладает многими выборными мандатами, в том числе и весьма обременительными по объему исполняемых полномочий (мэр крупного города, президент или вице-президент регионального или генерального совета).

Совмещение мандатов является широко распространенным явлением, связанным с высокой степенью профессионализации высшей части политической элиты. Политические деятели извлекают из этой ситуации многочисленные преимущества: гарантия продолжительности срока в случае проигрыша на каких-то выборах, совмещение иммунитетов, а также усиление их позиций в политической партии и в отношениях с органами государственной власти. В то же время такое положение весьма неудобно. Лицо вынуждено представлять различные, порой противоречащие интересы. Кроме того, необходимость присутствовать на многочисленных заседаниях и мероприятиях порождает из-за нехватки времени высокий процент абсентеизма со стороны депутатов и выборных должностных лиц. И наконец, такое положение дел угрожает демократическому режиму в стране, поскольку допускает монополизацию наиболее важных выборных должностей и мандатов небольшим количеством лиц и ограничивает обновление политических кадров.

Первое ограничение совмещения мандатов введено Органическим законом и Законом от 30 декабря 1985 г. Положения этих двух законов привели к запрету совмещения более двух мандатов или должностей, содержащихся в следующем списке: парламентарий национальный или европейский, региональный советник и член Ассамблеи Корсики, генеральный советник и советник Парижа, мэр города с населением более 20 тыс. жителей и заместитель мэра города с населением более 100 тыс. жителей. Политический деятель, совмещающий уже два мандата, может выставить свою кандидатуру на еще одну выборную должность, но если он будет избран, то обязан отказаться по своему выбору от одной из трех должностей. И, наконец, существует запрет на совмещение должностей председателей генерального и регионального советов.

Список, безусловно, не является исчерпывающим и ликвидирующим лишь наиболее вопиющие варианты. Худшим в такой ситуации является то, что до принятия законов практика совмещения мандатов была терпима, теперь же она своего рода официально закреплена.

Если и трудно определить типичный портрет избранника, то следует констатировать, что на всех уровнях (от коммун до парламента) превосходство избранников-мужчин является колоссальным, в частности, среди нотаблей, совмещающих несколько мандатов, женщин, за редким исключением, нет. Эта фактическая дискриминация, жертвами которой являются женщины, критикуется уже не один десяток лет, поскольку существует диспропорция между значением женщин в обществе и их представленностью в выборных органах. Начало исправлению ситуации законодатель положил в 1982 г., установив норму, согласно которой на выборах муниципальных советников списки кандидатов не должны содержать более 75% лиц одного пола. Однако Конституционный совет в своем решении от 18

ноября 1982 г. постановил, что это положение, устанавливающее различие между кандидатами по половому признаку, не соответствует Конституции Франции, так как наносит ущерб принципу равенства, как он определен в ст. 6 Декларации прав человека и гражданина. Таким образом, законодательное установление квоты представительства не состоялось.

Не вдаваясь в подробности дискуссии между сторонниками введения паритетного представительства и защитниками классического принципа равенства, укажем, что во Франции господствует точка зрения, согласно которой политическое представительство основывается на идее: каждый представитель нации есть представитель нации в целом, а не отдельного географического участка или одной группы¹. Таким образом, установление квот, обеспечивающих количественно точное отражение соотношения полов или какой-либо иной категории граждан, противоречит принципу представительности. В результате женщины мало представлены в Национальном собрании потому, что политические партии не выставляют их кандидатуры на выборах или в тех избирательных округах, где они имеют реальные шансы на победу.

Применительно к выборам Президента существуют дополнительные условия, кроме гражданства и возраста в 23 года:

необходимо собрать подписи (поручительство) 500 избранных должностных лиц и депутатов не менее 30 департаментов и заморских территорий (не более одной десятой числа подписей должно быть собрано в одном департаменте). В 2002 г. образцы представления кандидата должны были быть представлены не позднее вторника 2 апреля 2002 г. до 24 часов в Конституционный совет, высшую судебную инстанцию по выборам, который после проверки должен был опубликовать лист кандидата в пятницу 5 апреля;

надо представить декларацию об имущественном положении. Декларация победившего кандидата публикуется, это действие должно быть вновь осуществлено победившим кандидатом при истечении срока полномочий.

Избирательные органы: система, формирование, полномочия и финансирование. Единой централизованной системы постоянно действующих органов во Франции не существует. Организация выборов находится в ведении министерства внутренних дел, которое осуществляет подсчет голосов на всех выборах, кроме парламентских и президентских, получая информацию от участковых избирательных комиссий.

Участковая избирательная комиссия состоит из входящих *ex officio* должностных лиц коммуны или назначаемых ими лиц: мэр или его заместитель, которые обычно председательствуют (в противном случае ее возглавляет старший член комиссии), не менее четырех членов и секретарь. Постоянно на участке должны находиться председатель, секретарь и не менее двух членов комиссии. Она ответственна за своевременное и должное оформление избирательного участка, проведение голосования, наблюдение за подсчетом голосов, который осуществляют специально отобранные избиратели этого округа, и объявление результатов.

Комиссия по контролю за голосованием образуется в коммунах с населением свыше 20 тыс. человек. В ее обязанности входит контроль за правильностью формирования избирательных участков, за правильностью подсчета голосов. В состав комиссии входят возглавляющий ее судья, назначенный первым председателем Апелляционного суда, государственный служащий, назначенный префектом, и судья от органов юстиции департамента. Члены комиссии могут действовать непосредственно или направлять своих представителей на избирательные участки, которые имеют право требовать внесения в протокол замечаний как до, так и после объявления результатов.

Комиссия по предвыборной агитации под председательством судьи, назначенного первым председателем Апелляционного суда, состоит из чиновников, утвержденных префектом, казначеем и директором указанного региона или департамента. Кандидат должен делегировать своего представителя для участия в работе комиссии, которая проверяет верность бюллетеней, афиш, листовок, их отправку избирателям (если этим не занимаются кандидаты самостоятельно) и доставку бюллетеней на избирательные участки до начала голосования.

Национальная счетная комиссия по предвыборным расходам и финансированию политических партий, основанная в соответствии с Законом от 15 января 1990 г., исполняет административные функции — проверку финансовых отчетов по предвыборным кампаниям кандидатов в округах с населением свыше 9 тыс. человек. Она собирает и публикует отчеты партий и политических объединений, выдает разрешения ассоциациям, созданным с целью их финансирования.

Задачей комиссии является проверка расходов и поступлений, связанных с предвыборной кампанией.

В нее входят девять должностных лиц из трех самых высоких судебных инстанций страны: Государственного совета, Кассационного суда и Счетной палаты. Комиссия имеет собственный штат и бюджет, являющийся частью бюджета министерства юстиции. Вслед за Счетной комиссией по предвыборным расходам специальный судья принимает решение о причислении тех или иных расходов к избирательным, о точности и исчерпывающем характере записей в финансовом отчете.

Высший совет по электронным средствам массовой информации отвечает за информационную поддержку предвыборной кампании на телевидении, следя за соблюдением принципа пропорциональности и равномерности освещения всех политических сил в ходе избирательной кампании.

Организация избирательной кампании. Избирательная кампания во Франции есть законодательно установленный для каждого вида выборов период с момента опубликования Декрета о назначении выборов (буквально он переводится как Декрет о созыве избирателей), извещающего о точной дате выборов, в течение которого допускается предвыборная агитация и который истекает за 24 часа до начала голосования, т. е. до 0 часов субботы накануне выборов. Избирательный кодекс определяет возможность проведения голосования в течение только одного дня — воскресенье.

Учитывая особенности выборов в Сенат и относительно незначительное количество выборщиков, к данной кампании не применяются ни законодательство о финансовых отчетах в ходе выборов, установленных законами 1988 и 1995 гг., ни введенные в 1990 г. максимальные размеры предвыборных расходов.

В 2002 г. снят запрет на публикацию опросов общественного мнения в течение недели, предшествующей дню голосования каждого тура выборов, действовавший с 1977 г. Подразумеваемая возможность манипулирования общественным мнением при помощи опросов вносила антидемократический элемент; считалось, что закон ограничивал доступ к информации со стороны гражданина и оставлял его лишь для тех, кто обладал достаточными средствами для заказа и реализации такого исследования (запрет касался не проведения опросов, а только результатов их опубликования). Закон, запрещающий публикацию опросов общественного мнения в течение предшествующей дню голосования недели, с развитием Интернета практически перестал применяться, поскольку результаты опросов могут быть опубликованы на сайтах, зарегистрированных в других странах. После решения Кассационного суда в 2001 г., признавшего этот закон нарушающим свободу слова и устанавливающим дискриминацию отдельных категорий граждан, необходимо было его пересмотреть, дабы избежать потока судебных процессов в ходе президентских и парламентских выборов в 2002 г. Недавно принятый Закон от 19 февраля 2002 г. позволяет публиковать результаты опросов общественного мнения до момента окончания официальной избирательной кампании, т. е. за 24 часа до начала голосования.

Допустимыми видами предвыборной агитации являются: встречи с избирателями, которые должны быть открытыми, за исключением выборов в Сенат; выступление в средствах массовой информации и публикация листовок и избирательных бюллетеней, распространением которых занимается комиссия по предвыборной агитации; афиш, которые размещаются в строго отведенных мэрией местах.

Финансирование избирательной кампании. Руководствуясь соображениями этики и прозрачности, французское правительство разных составов в течение многих лет старалось регламентировать финансирование политических партий и создать соответствующие механизмы контроля. За последние полтора десятка лет было принято четыре закона, определивших законодательную основу финансирования партий и избирательных кампаний.

Органическими законами от 11 марта 1988 г. о финансовой прозрачности политической жизни были установлены пределы для затрат на избирательную кампанию для парламентских и президентских выборов, а также учреждена система государственного финансирования политических партий и установлено требование предоставления декларации о доходах кандидата в президенты. Законы от 15 января и 10 марта 1990 г. о финансировании политических партий и избирательной кампании ввели запрет на использование наиболее дорогостоящих форм предвыборной агитации и распространили принцип максимальных расходов на выборы в местные органы власти. Наконец, в целях проверки соблюдения законодательства в соответствии с этими законами была создана Национальная счетная комиссия по предвыборным расходам и финансированию политических партий. В законах от 19 и 20 января 1995 г., развивающих законы от 29 января 1993 г., был установлен запрет на финансирование партий частными фирмами и юридическими лицами в целом, установлена обязанность предоставления декларации о доходах для парламентариев, мэров коммун с населением свыше 30 тыс. жителей и вице-

мэров коммун с населением свыше 100 тыс. жителей.

С момента принятия Закона от 19 января 1995 г. политические партии почти полностью существуют за счет государственных дотаций, прямого финансирования предвыборных кампаний и самих партий, а также пользуются льготами в отношении пожертвований и членских взносов. Следует отметить важное изменение, внесенное в эту сферу Законом от 10 апреля 1996 г. Оно позволяет кандидату оперировать понятием своей «добросовестности», в отношении которого всегда применяется принцип презумпции. В настоящее время кандидат обязан на время избирательной кампании назначить физическое или юридическое лицо — своего финансового представителя, ответственного за ведение бухгалтерской отчетности в ходе выборов.

Финансирование политических партий. Частичное государственное финансирование партий введено Законом 1988 г., а условия распределения государственных средств установлены дополняющими его законами 1990, 1993 и 1995 гг. Общий объем выделяемых политическим партиям средств делится на две равные части. Первая часть распределяется между партиями пропорционально полученным результатам в ходе первого тура парламентских выборов при условии выдвижения партиями не менее 50 кандидатов. Вторая часть предоставляется партиям, представленным в парламенте: размер средств определяется пропорционально количеству депутатов Национального собрания и сенаторов от партии.

Хотя Закон 1990 г. устанавливал, что государственную поддержку могут получить лишь партии, получившие не менее 5% голосов в каждом избирательном округе, Конституционный совет отменил это положение, поскольку оно «по природе своей препятствует выражению новых идей и мнений».

Закон от 19 января 1995 г. запретил пожертвования частных предприятий и иных юридических лиц. Более того, законодатель стремится стимулировать финансирование политической жизни гражданами: взносы в качестве пожертвований от физических лиц в размере до 50 тыс. франков¹ в год партиям давали право на уменьшение налоговых обязательств перед государством.

Финансирование избирательных кампаний. Финансовые потребности партий напрямую связаны со стоимостью избирательных кампаний, и законы 1988, 1990, 1993 и 1995 гг. установили новые правила с целью положить конец скрытому финансированию; к нему, кстати, до сих пор прибегают политические партии. Речь идет об установлении максимального размера расходов в ходе кампаний по выборам Президента Франции, депутатов, региональных советников, а также генеральных и муниципальных советников в избирательных округах с населением свыше 9 тыс. жителей. Предел расходов постоянно уменьшался, и составляет сейчас для депутатов 250 тыс. франков плюс 1 франк на каждого жителя избирательного округа.

Для компенсации этого лимита государство предоставляет заранее установленное возмещение предвыборных расходов. На парламентских выборах это возмещение достигает 50% от максимально допустимой суммы расходов, установленной Законом 1995 г. В отношении кандидатов подлежат возмещению расходы из личных денежных средств или средств, взятых в долг, при условии, что кандидат набрал не менее 5% голосов в первом туре выборов в Национальное собрание. Это положение применяется ко всем организациям при условии выдвижения не менее 50 кандидатов и предоставления финансового отчета избирательной кампании в префектуру департамента. При определенных условиях оно может иметь негативные побочные последствия, что, в частности, наблюдалось в ходе парламентских выборов в мае 1997 г., когда наблюдалось чрезмерное увеличение числа кандидатов.

Два других вида предписаний направлены на снижение предвыборных расходов: с одной стороны, запрет коммерческой рекламы как наиболее дорогостоящей и, с другой стороны, запрет любых пожертвований или преимуществ, оказываемых со стороны юридических лиц, за исключением политических партий и объединений.

Контроль. Соблюдение положений о финансировании политической жизни обеспечивается созданной по Закону 1990 г. Национальной счетной комиссией по предвыборным расходам и финансированию политических партий. Она включает девять членов (три члена Государственного совета, три — Кассационного суда и три — Счетной палаты), назначаемых на пять лет. Этот независимый административный орган получает ежегодные финансовые отчеты политических партий. Национальной счетной комиссии также принадлежит право утверждения финансового представителя каждого кандидата, ответственного за сбор средств, и ведение избирательных расходов каждого кандидата в ходе каждых выборов.

Комиссия обладает полномочиями по наложению административных санкций в отношении финансовых представителей, согласие на назначение которых она может отозвать, и политических партий, не соблюдающих условия предоставления ежегодной финансовой отчетности, что приведет к

лишению их государственных дотаций. Также она утверждает, отклоняет или изменяет, применяя состязательную процедуру, финансовые отчеты по избирательным кампаниям. Если отчет не подан, отклонен или расходы превысили максимальный предел либо кандидат не представил декларацию о доходах, комиссия обращается к избирательному судье: Конституционный совет рассматривает вопросы, связанные с президентскими и парламентскими выборами, а административные суды компетентны в отношении остальных выборов. Они, не будучи связанными выводами комиссии, выносят решение вплоть до аннулирования результатов выборов и объявления неизбираемости в течение года кандидата, не соблюдавшего положения закона. Неизбираемость применяется лишь к тому виду выборов, на которых кандидат про штрафулся. Многочисленные предписания по финансированию избирательных кампаний предоставляют широкие возможности для споров и установления режима неизбираемости, серьезно затрагивая отдельных кандидатов, и являются наиболее эффективным методом принуждения кандидатов к соблюдению закона.

Заметим также, что усиление в последние годы реализуемого региональными счетными палатами и судебными уголовными инстанциями контроля за рынком государственных заказов и концессий для борьбы с коррупцией имеет, в частности, цель не допустить скрытого финансирования политических партий и избирательных кампаний.

Избирательная система. Для Франции характерно огромное разнообразие избирательных систем, различающихся в зависимости от вида выборов. При этом наблюдается тенденция к их частым изменениям, что может иметь свое негативное влияние на потерю выборами части их легитимности. V Республика наиболее предрасположена к введению мажоритарных систем. В то же время реформа 1983 г. ввела частично пропорциональное голосование для муниципальных выборов. Реформа 1985 г. установила пропорциональную систему на выборах депутатов Национального собрания и генеральных советников, что было применено на выборах в марте 1986 г. Закон от 11 июля 1986 г. восстановил мажоритарную систему в два тура для выборов депутатов Национального собрания.

Применявшаяся в III Республике *мажоритарная система*, от которой отказались во времена IV Республики, была выбрана основателями V Республики и закреплена (за редким исключением) почти на всех выборах.

Выборы Президента, депутатов Национального собрания и генеральных советников проводятся по мажоритарной системе в одномандатных округах в два тура. Голосование по мажоритарной системе в два тура с закрытым (или блокированным) списком использовалось на муниципальных выборах в коммунах с численностью более 30 тыс. жителей до принятия Закона о децентрализации от 19 ноября 1982 г.

Считается, что мажоритарная система в два тура способствует созданию блоков и коалиций политических партий. Это положение следует уточнить: ни в III, ни в V Республиках количество политических партий, участвующих в избирательных кампаниях, не сократилось в результате применения этой системы. Именно поэтому начиная с 1962 г. небольшие партии часто идут на заключение предвыборных союзов. В условиях, когда победителем во втором туре становится кандидат, набравший большинство голосов, партии, близкие по идеологическим позициям, заинтересованы в заключении соглашений о снятии кандидатов в пользу кандидата, имеющего наибольшие шансы на успех. Эти перегруппировки приводят к поляризации политических сил: правые с одной стороны, левые — с другой, что структурирует политическую арену в долгосрочном плане, правда, с 90-х гг. XX в. этот процесс наблюдается все реже. Какая бы партия ни стала победителем на выборах, противостояние большинства и оппозиции остается в рамках дилеммы «правые—левые».

Пропорциональная система. Используемая в IV Республике пропорциональная система была признана ответственной за министерскую чехарду, поскольку создавала разнообразие политических партий, представленных в Национальном собрании. Эта избирательная система традиционно дает преимущество левым силам, соблюдая в наилучшей степени права меньшинств, чье представительство значительно сокращено или даже отсутствует при мажоритарной системе.

Региональные выборы в 1992 г. наглядно показали последствия применения такого способа голосования: появление двух экологических партий и крайне правого Национального фронта на региональной политической арене сделало крайне трудными построение большинства для избрания председателя региона и эффективное функционирование совета.

Дабы противостоять риску чрезмерного распыления голосов вводятся специально корректирующие элементы, например требование минимального количества голосов для допуска к распределению мандатов, т. е. вводится «заградительный пункт» (для выборов в Национальное собрание; на выборах в

Европейский парламент он установлен в 1986 г. в размере 5%). Разбивка на избирательные округа также может быть использована для нарушения точности представительства в общенациональном плане и придания преимуществ отдельным партиям за счет других.

Результаты парламентских выборов в 1986 и 1988 гг. позволили уточнить автоматическое действие и последствия применения двух систем. В 1986 г. пропорциональная система позволила Национальному фронту получить места в Национальном собрании. Что же касается классических правых, отказавшихся блокироваться с крайне правыми, то они получили лишь незначительное большинство. В 1988 г. мажоритарная система, помешавшая Национальному фронту, дала незначительное преимущество левым силам. В обоих случаях примерно равный политический вес традиционных политических партий выразился в результатах выборов без существенных изменений избирательной системы.

Глава 5

ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО ФЕДЕРАТИВНОЙ РЕСПУБЛИКИ ГЕРМАНИЯ

Федеративная Республика Германия (ФРГ) является демократическим и социальным федеративным государством, что закреплено в Основном законе (Конституции) ФРГ, разработанной и обнародованной Парламентским советом в 1949 г. Преамбула и заключительная статья закона были заново отредактированы с учетом Договора об объединении Германии 1990 г. Теперь в тексте Конституции зафиксировано положение о том, что с присоединением Германской Демократической Республики (ГДР) немецкий народ обрел свое единство и с 3 октября 1990 г. действие Основного закона ФРГ распространяется на всю Германию. Содержание Основного закона ФРГ несет в себе отпечаток непосредственного опыта в период существования тоталитарного государства диктатуры национал-социалистов. Во многих статьях Конституции заметно стремление избежать ошибок, которые привели к гибели демократической Веймарской республики.

Конституционное регулирование выборов. На первое место в Конституции ФРГ выдвинуты перечень основных прав граждан и обязанность государства уважать и защищать достоинство человека. В ряду прав граждан важное значение в Конституции уделяется их праву избирать и быть избранными. Конституция ФРГ содержит нормы, обязательные для демократического избирательного права. Исходной позицией выступает равенство гражданских прав и обязанностей для всех граждан Германии. Основной закон ФРГ рассматривает избирательное право как политическое право гражданина, тесно связанное с основными правами человека и гражданина. В истории Германии всеобщие прямые выборы при тайном голосовании впервые предусматривались Избирательным законом Северо-Германского союза 1867 г., Законом о выборах в Рейхстаг 1869 г. и Избирательным законом Германской империи 1871 г.

Источники и принципы избирательного права. Исторические традиции конституционного регулирования выборов в Германии имеют важное значение. Германия стала республикой после отречения императора от трона в 1918 г. В соответствии с положениями Воззвания к выборам в Учредительное собрание 1918 г. базовые принципы всеобщего, равного, прямого, тайного голосования закреплял Закон о выборах 1920 г. Они были также включены в Закон о выборах в Рейхстаг 1924 г. Общеизвестный феномен Рейхстага 1920—1933 гг. — дробление парламента на большое количество фракций и групп — существенно повлиял на формирование избирательного законодательства после Второй мировой войны. Парламентский совет, разрабатывавший конституцию ФРГ в 1948 г., отказался от включения в нее положений, касающихся принципов избирательной системы. Свою роль здесь сыграли значительные расхождения во мнениях по этому вопросу участников этого органа.

По поручению федерального министра внутренних дел была создана комиссия по вопросам избирательной системы, которая в 1955 г. в своем отчете зафиксировала, что «становление и существование демократического правопорядка, а также уважение к нему в большой степени зависят от качества избирательной системы». Руководствуясь этим положением, комиссия разработала Федеральный закон о выборах, который был принят в 1956 г. и включал все изменения последующих лет. Указанный Закон и основанные на нем решения судов в значительной степени способствовали укреплению правового государства и демократического правопорядка в Германии. Положения Федерального закона о выборах не оспаривает ни одна политическая партия. Они признаны в обществе и подтверждены рядом решений Федерального конституционного суда. Процесс проведения выборов относительно прост, установление итогов выборов и распределение мандатов могут быть легко проверены общественностью. Несмотря на то что по поводу выборов в Бундестаг Конституция ФРГ

определяет несколько фундаментально важных принципов, сама избирательная система и детали избирательного процесса не являются ее предметом, поскольку задаются Федеральным законом о выборах.

Конституция предписывает основные принципы этого Закона:

депутаты Бундестага ФРГ избираются на основе прямых, свободных, равных выборов с тайным голосованием. Они являются представителями всего народа, не связаны никакими обстоятельствами и не получают указаний от кого бы то ни было. Они подчиняются лишь велению своей совести;

активным избирательным правом обладает лицо, достигшее возраста 18 лет. Пассивным избирательным правом обладает лицо, достигшее совершеннолетия.

В соответствии с Законом право на участие в выборах депутатов Бундестага имеют все немцы, независимо от вероисповедания, расы, образования, пола, имущественного положения или суммы уплачиваемых налогов.

Активным избирательным правом обладают все граждане Германии, удовлетворяющие следующим требованиям: в день выборов им исполнилось 18 лет, ко дню выборов они проживают в данном избирательном регионе не менее трех месяцев и не лишены избирательного права (вошедшим в правовую силу решением суда, лишением правоспособности и т. п.). Если гражданин ФРГ переселился из данного избирательного региона, где он проживал не менее трех месяцев, в иную страну Европейского сообщества, то он сохраняет активное избирательное право независимо от длительности проживания в этой стране. Если страна, в которую переселился немецкий гражданин, не входит в Европейское сообщество, то он сохраняет активное избирательное право лишь в течение 10 лет после выезда из Германии. Вопрос использования или неиспользования своего избирательного права является личным делом гражданина. Обязательное участие в выборах законом не предусмотрено, в нем отсутствует к тому же такой показатель, как процент участвовавших в выборах.

Пассивным избирательным правом обладает лицо, которому ко дню выборов исполнилось 18 лет, имеющее к этому моменту в течение не менее одного года гражданство ФРГ, а также не лишенное избирательного права (вошедшим в правовую силу решением суда, лишением правоспособности и т. п.). Возрастной критерий пассивного избирательного права с 1949 г., когда были проведены первые выборы в Бундестаг, несколько раз снижался. До выборов 1969 г. он составлял 25 лет, а во время выборов 1972 г. пассивным избирательным правом уже обладали лица, достигшие возраста 21 года. 31 июля 1974 г. был принят Закон, установивший возраст в 18 лет как критерий совершеннолетия, что закреплено также в Основном законе ФРГ.

Избирательная система. Федеральный закон о выборах 1956 г. с поправками 1997 г. определяет избирательную систему и избирательное право ФРГ, порядок формирования избирательных органов, процесс подготовки к выборам и их проведения, подведения итогов голосования, а также регулирует другие вопросы, касающиеся законодательства о выборах. Бундестаг ФРГ состоит из 656 депутатов. Отклонения возможны лишь в силу Федерального закона о выборах. Депутаты избираются гражданами Германии, обладающими избирательным правом, путем всеобщих прямых равных выборов и тайного голосования в соответствии с принципами, объединяющими мажоритарную и пропорциональную избирательные системы. В Германии — смешанная избирательная система, поскольку она включает элементы мажоритарной и пропорциональной избирательных систем, о чем еще будет сказано.

Организация голосования. Выборы в Бундестаг проводятся на всей территории ФРГ, которая разбивается на избирательные округа, а те, в свою очередь, — на избирательные участки. Границы избирательных округов, а также избирательных участков указываются в приложении к Федеральному закону о выборах. Это приложение актуализируется перед очередными выборами в Бундестаг. Для этого Федеральный президент назначает постоянную Комиссию по вопросам избирательных округов, в состав которой входят президент Федерального статистического ведомства, один из судей Федерального административного суда и пять других членов.

Задача Комиссии состоит в контроле численности населения и его распределения по территории ФРГ и подготовке предложений о необходимости изменений существующей разбивки на избирательные округа. При этом комиссия должна соблюдать следующие принципы:

неприкосновенность границ федеральных земель;

численность населения избирательного округа не должна отличаться от средней более чем на 25%, если же отклонение составляет 33,333%, то необходимо изменение границ избирательных округов. При определении численности населения иностранцы, проживающие на территории ФРГ, не учитываются;

количество избирательных округов в отдельных землях должно по возможности соответствовать

удельному весу их населения;

избирательный округ должен состоять из единого куска территории;

по возможности должны соблюдаться границы управления округов и муниципалитетов.

Доклад Комиссии по вопросам избирательных округов должен быть представлен федеральному министерству внутренних дел (МВД) не позднее 15 месяцев после начала легислатурного периода нового состава Бундестага ФРГ. МВД незамедлительно направляет его в парламент для публикации в «Правительственном вестнике».

В случае изменения границ федеральных земель соответственно изменяются и границы затронутых избирательных округов. Если в земле, к которой перешла территория другой земли, затронуты два или более избирательных округа либо если образуется эксклав данной земли, то принадлежность новой территории к тому или иному избирательному округу определяется по принадлежности муниципалитета, к которому эта новая территория относится. В том случае, если изменения границ земель происходят по истечении 32 месяцев после начала очередного избирательного периода, то изменения в разделении на избирательные округа производятся лишь в следующем избирательном периоде.

Согласно Федеральному закону о выборах в редакции 1998 г., вся территория Германии разделена на 328 избирательных округов.

В каждом избирательном округе избирается один кандидат. Избранным считается кандидат, который получил простое большинство голосов. Если имеет место равенство полученного количества голосов, то вопрос решается путем жеребьевки. Жребий вытягивается председателем окружной избирательной комиссии.

328 депутатов избираются по избирательным спискам, а остальные — по земельным спискам политических партий.

Таким образом, прослеживается комбинация мажоритарной и пропорциональной избирательных систем. У каждого избирателя два избирательных бюллетеня: один — с перечнем лиц, выдвинувших свою кандидатуру в данном избирательном округе, второй — с перечнем партий. В Германии эти бюллетени называют соответственно «первым голосом» и «вторым голосом». В результате голосования признается избранным кандидат, получивший наибольшее количество «первых голосов» в данном округе. Что касается «вторых голосов», отдаваемых за партию, то в Бундестаг ФРГ проходят кандидаты из списка, составленного земельной организацией соответствующей партии. Чем больше получено «вторых голосов», тем больше представителей этой партии, отсчитываемых сверху вниз по списку, проходят в Бундестаг. Повлиять на то, кто именно из партийного списка станет депутатом, избиратель не может.

Состав Бундестага в результате подсчета голосов по отдельным избирательным округам и земельным спискам почти соответствует соотношению голосов, полученных отдельными партиями. Если какая-либо партия получила в избирательных округах больше прямых мандатов, чем это положено по ее доле голосов, то она сохраняет за собой эти «сверхмандаты». Именно для таких случаев законом предусмотрено увеличение мандатов в Бундестаге (более 656). В результате выборов в Бундестаг в 1994 г. в его составе было, например, 672 депутата.

Пересчет количества голосов в количество мест ведется по методу немецкого математика Нимайера и заключается в следующем. Количество мест, получаемое данной партией, равно произведению общего количества распределяемых мест на отношение количества «вторых голосов», полученных данной партией, к общему количеству присланных «вторых голосов» до истечения дня выборов. Пересчет производит председатель окружной избирательной комиссии.

Избирательные органы. Для нескольких соседних избирательных округов может быть назначен один председатель избирательной комиссии и образована общая комиссия. Для подсчета присланных по почте голосов председатель и правление могут быть назначены не на каждый избирательный округ, а на отдельные муниципалитеты или на каждый административный район в пределах избирательного округа. Решение об этом принимает правительство соответствующей земли или назначенная им инстанция (как правило, земельное ведомство по статистике и информации).

Председатель Федеральной избирательной комиссии (по сложившейся традиции — президент Федерального статистического ведомства) и его заместитель назначаются федеральным министром внутренних дел (все статистические службы в ФРГ находятся в ведении МВД) на неопределенный срок. Правительством данной земли или указанной им служебной инстанцией назначаются председатели земельных (на неопределенный срок) и окружных (выполняют свои обязанности в течение

легислатурного периода) комиссий, избирательных участков (на период проведения выборов). Их имена, а также служебные адреса публикуются в печати.

В состав Федеральной избирательной комиссии входят председатель и восемь назначаемых им членов комиссии (представляются основными политическими партиями ФРГ), в качестве которых могут выступать только лица, обладающие избирательным правом. Земельные и окружные избирательные комиссии также возглавляются председателем, но число членов каждой комиссии снижено до шести. Правление избирательного участка состоит из председателя, его заместителя, трех или пяти членов. Правительство земли или назначенная им инстанция может передать право назначения членов правления избирательного участка администрации муниципалитета, а членов правления для подсчета присланных по почте голосов — председателю окружной избирательной комиссии либо администрации муниципалитета или округа. При назначении членов комиссий по возможности учитывается их принадлежность к той или иной партии, представленной в списках для голосования.

Руководители выборов всех уровней назначают членов избирательных комиссий и их заместителей. Членами земельных и окружных комиссий могут быть только избиратели, проживающие на территории данной земли или избирательного округа. При назначении членов избирательных комиссий должны учитываться персональные предложения политических партий, причем число членов комиссий пропорционально количеству голосов, поданных за каждую из партий на прошедших выборах.

Участковые избирательные комиссии формируются при активном участии муниципалитета. Во время выборов у каждой участковой избирательной комиссии имеется специальная памятка для ее членов, напоминающая их обязанности по созданию надлежащих условий для проведения голосования и определения его результатов. В памятке обращается внимание на то, что сотрудничество членов комиссии, представляющих различные партии, должно обеспечивать корректный и надпартийный характер процедуры голосования.

Никто не имеет права быть членом более чем одного избирательного органа. Ни кандидаты в депутаты выборных органов, ни лица, которым доверено выдвигать кандидатов, ни их заместители не имеют права входить в состав какого-либо избирательного органа.

Отметим, что члены избирательных комиссий всех уровней и правлений избирательных участков исполняют свои обязанности на общественных началах. Каждый обладающий избирательным правом гражданин ФРГ обязан взять на себя исполнение данных обязанностей, если это будет ему предложено. Отклонить предложение можно лишь в силу веских причин. Если гражданин ФРГ, которому было предложено исполнять обязанности члена избирательной комиссии или правления избирательного участка, отказывался от исполнения этого поручения, не имея на то достаточных оснований и веских причин, он может быть оштрафован на сумму в размере 1000 немецких марок (до введения евро).

Избирательные комиссии, как показывает практика, возглавляют опытные чиновники муниципальных служб, занимающиеся организацией выборов в течение десятилетий. Хотя члены комиссий работают на общественных началах, в положениях о проведении, в частности, земельных выборов предусмотрена выплата определенной денежной суммы членам земельных, окружных и участковых избирательных комиссий. За работу в день выборов члены комиссий могут получить в качестве поощрения символическую сумму в размере от 30 до 60 марок. Возникшие при исполнении обязанностей в качестве члена комиссии потери в виде уменьшения заработка по месту работы компенсируются по заявлению члена комиссии в размере до 30 марок в час.

Анализ деятельности избирательных комиссий различного уровня в ФРГ показал, что упорядочение избирательного процесса во многом обеспечивается органами исполнительной власти. Так, МВД издает некоторые из актов нормативного характера, избирательные документы, такие, как избирательные бюллетени, списки избирателей и т. д.

Организация и сроки выборов. День проведения выборов в Бундестаг ФРГ определяет Федеральный президент. Выборы должны приходиться на воскресенье или на иной официально признанный нерабочий день. Согласно Основному закону ФРГ 1949 г., выборы проводятся не ранее чем через 46 месяцев и не позднее чем через 48 месяцев после начала работы вновь избранного состава Бундестага, который обязан собраться на свое первое заседание не позднее чем через 30 дней после дня выборов. Этот день считается завершающим в работе предыдущего состава Бундестага.

Право выдвигать кандидатов имеют политические партии и физические лица, обладающие активным избирательным правом. Беспартийный может выступать в качестве кандидата только в избирательном округе по месту проживания. Подавать земельные списки могут только политические партии. И на практике выдвижение кандидатов производится только ими. Для выдвижения кандидата, не

поддерживаемого ни одной из политических партий, требуется не менее 200 подписей избирателей этого округа. Такое требование относится и к партиям, которые еще не представлены в Бундестаге, а их земельные списки должны быть дополнительно поддержаны подписями 2 тыс. избирателей данной земли. Кандидаты от каждой партии (как кандидаты, выступающие лично в соответствующих округах, так и кандидаты, внесенные в земельный список) должны быть выдвинуты путем проведения тайных выборов, либо непосредственно на собрании членов партии, либо их делегатами. Выборы кандидатов должны проводиться не ранее чем через 32 месяца после начала легислатурного периода нового состава Бундестага.

Списки кандидатов в избирательных округах должны быть в письменном виде поданы председателю окружной избирательной комиссии, а земельные партийные списки переданы председателю земельной избирательной комиссии не позднее 18 часов по местному времени в 66-й день до дня выборов в Бундестаг.

Избирательный бюллетень вручается в день выборов только тому лицу, которое занесено в список избирателей, сформированный в муниципалитетах по каждому избирательному участку, или тому, кто обладает официальным удостоверением на право голосования. Последнее выдается избирателю, не имеющему возможности проголосовать на «своем» избирательном участке, а также избирателю, который по не зависящим от него причинам не внесен в список избирателей. Список избирателей вывешивается для ознакомления избирателей в муниципалитетах в течение всех рабочих дней, начиная с 20-го и кончая 17-м перед днем выборов.

Проведение выборов. Выборы в Бундестаг ФРГ проводятся открыто. Вместе с тем лица, нарушающие порядок и создающие трудности в работе избирательной комиссии, могут быть удалены с избирательных участков. Во время выборов запрещено оказывать влияние на избирателей каким бы то ни было способом: устным или письменным словом, звуком, изображением и т. п. Запрещены также любой сбор подписей и опубликование до истечения времени голосования результатов опросов избирателей по поводу того, за какую партию или за какого кандидата они отдали свои голоса. Нарушение этих требований влечет за собой наложение наказания за нарушение общественного порядка и карается внушительным штрафом в размере 100 тыс. немецких марок (до введения евро). Данный вид наказания имеет право применять к нарушителям председатель Федеральной избирательной комиссии.

Голоса подаются на официальных избирательных бюллетенях в специальных конвертах. Избиратель отдает свой голос, помечая нужную позицию в избирательном бюллетене или однозначно обозначая иным образом свое мнение, за какой земельный список или за какого кандидата подан голос. При голосовании по почте избиратель должен своевременно переслать председателю окружной избирательной комиссии, в которой ему была выдана справка о праве на этот вид подачи голоса, в заклеенном официальном конверте справку о праве голосования по почте и избирательный бюллетень в предусмотренном для него отдельном конверте.

Понятие «своевременно» означает, что отправленное избирателем письмо должно прийти не позднее 18 часов по местному времени в день выборов. На справке о праве голосования по почте избиратель (или лицо, помогающее ему) должен письменно дать клятвенное заверение на имя руководителя избирательного округа в том, что избирательный бюллетень заполнен лично или в полном соответствии с волей избирателя. Руководитель избирательного округа имеет право принять клятвенное заверение. Письма избирателей в официальных конвертах пересылаются федеральной почтой бесплатно, особого вида отправления не предусматривается. Если отправитель хочет переслать такое письмо особым видом отправления (например, «заказное»), то он сам должен нести связанные с этим дополнительные расходы. За пересылку избирательных писем Федерация платит почтовой службе, входящей в состав федерального министерства почты и телекоммуникаций, обычную полагающуюся за пересылку писем сумму. По официальным данным, к такому виду голосования прибегает все большее число граждан ФРГ. В ходе выборов в Бундестаг в 1994 г. так проголосовало по разным округам от 7 до 10% избирателей, а на выборах в 1998 г. - от 8 до 16%.

Финансирование избирательной кампании. Признается весьма эффективной система возмещения расходов партий на проведение выборов. В соответствии с законодательством ФРГ, партиям, выдвинувшим собственных кандидатов, а также независимым кандидатам государство компенсирует расходы на проведение предвыборной кампании.

Финансирование избирательных кампаний напрямую связано с влиянием политических партий в государстве. С точки зрения истории возникновения проблемы и по содержанию ряда положений о

материальном обеспечении партий ныне действующий Закон о политических партиях в ФРГ 1967 г. является, по сути, законом о финансировании политических организаций. Вносившиеся в него изменения в большинстве случаев затрагивают финансовую сторону деятельности партий. Этот закон (в редакции Закона 1994 г.) содержит ряд новых принципиальных положений о финансировании партий. В соответствии с разд. 4 на государственное финансирование могут рассчитывать партии, набравшие на последних выборах в Бундестаг ФРГ не менее 0,5%, а на выборах в ландтаги (земельные парламенты) — не менее 1% голосов избирателей в поддержку своих партийных списков. Достигнута договоренность о том, что за голос каждого избирателя из первых 5 млн граждан, проголосовавших за определенную партию, она получает 1,3 немецкой марки¹, а каждый голос свыше 5 млн граждан «стоит» 1 немецкую марку (с 1984 г. и до недавнего времени за один голос из государственных средств выделялось около 5 немецких марок). Кроме того, последняя редакция закона устанавливает новый размер пожертвований, предусматривающий обязательность указания имени и адреса жертвователя. Появилось требование указывать эти данные, если на счет партии в течение года поступает сумма свыше 20 тыс. немецких марок (ранее свыше 40 тыс. немецких марок).

Независимые кандидаты получают компенсацию расходов на проведение предвыборной кампании в том случае, если на выборах в Бундестаг они получили в данном избирательном округе из каждых 100 отданных «первых голосов» избирателей минимум 10. За каждый действительный голос кандидат получал по 4 немецкие марки. Данные средства заложены в соответствующей статье федерального бюджета.

Подведение итогов выборов. Сразу же после закрытия избирательных участков (выборы проходят, как правило, до 18 часов местного времени) участковые избирательные комиссии начинают подсчет голосов. Окружные избирательные комиссии определяют, сколько признанных действительными голосов избирателей получил каждый кандидат и кто из них считается избранным. Окружной руководитель выборов в течение недели в письменном виде обращается к победившему кандидату с предложением признать правильность решения комиссии. Земельные избирательные комиссии определяют, сколько голосов в каждой земле получили партийные списки. Наконец, Федеральная избирательная комиссия окончательно подводит итоги голосования, определяет победивших в каждом избирательном округе кандидатов и тех лиц из партийных списков, которые избраны в Бундестаг ФРГ в соответствии с полученным каждой партией числом голосов избирателей. Земельные руководители выборов в установленном порядке оповещают избранных кандидатов. После того как последние не позднее чем через неделю выражают письменное согласие принять мандат, итоги выборов подлежат официальному опубликованию.

Земельные руководители выборов, а также федеральный руководитель выборов проверяют прошедшие выборы на их соответствие действующим законодательным актам. По результатам проверки они могут опротестовать итоги выборов как в целом, так и по отдельным избирательным округам. Земельный и федеральный руководители выборов могут потребовать представления всех связанных с выборами документов. Опротестовать итоги выборов в Бундестаг могут любой избиратель, группа избирателей, а также Президент Бундестага. Обоснованный протест в письменном виде должен быть направлен в Бундестаг не позднее чем через месяц после официального объявления итогов выборов. Решение Бундестага готовится специальным комитетом парламента, занимающимся проверкой итогов выборов. Все судебные учреждения и государственные органы обязаны оказывать комитету всяческое содействие. На устное слушание приглашаются лица, опротестовавшие итоги выборов, а также избранный кандидат, которого непосредственно касается протест. Участники слушания могут приводиться к присяге. Последнее слово на слушаниях принадлежит протестующей стороне. Слушания в комитете являются открытыми. Затем комитет проводит совещание за закрытыми дверями и большинством голосов принимает решение. При равенстве голосов решающим является голос старейшего члена комитета. Решение комитета, в котором содержится проект постановления парламента, передается на рассмотрение Бундестага, который ставит его на голосование. При отклонении проекта вопрос возвращается для повторного рассмотрения в комитет.

Политические партии. Депутаты Бундестага ФРГ, принадлежащие к одной и той же партии, объединяются во фракции, являющиеся работоспособными группами, служащими для достижения целей и выполнения программ партии. Фракции являются не органами той или иной партии, а частью парламента — конституционного органа. Группа депутатов признается фракцией лишь тогда, когда число образующих ее депутатов составляет не менее 5% всех депутатов Бундестага. Причем все они принадлежат либо к одной партии, либо к партиям, которые в силу своих политических целей не

соперничают друг с другом ни в одной из федеральных земель.

Выходящий из состава своей партии депутат Бундестага одновременно покидает и свою фракцию. Возможно создание в парламенте групп, которые должны насчитывать не менее 26 депутатов. Для получения статуса группы необходимо также согласие Бундестага. На практике иногда возникает конфликт между личными убеждениями депутата и его преданностью своей фракции или партии. Если депутат исключается из своей партии, то он покидает ее фракцию, но депутатского мандата при этом не лишается.

С 1957 г. в Бундестаге ФРГ представлены следующие партии: Христианско-демократический союз (ХДС), Христианско-социальный союз (ХСС, действует лишь на территории земли Бавария), Социал-демократическая партия Германии (СДПГ) и Свободная демократическая партия (СвДП). В 1983—1990 гг. в Бундестаг входила и партия «зеленых». Однако на выборах в 1990 г. «зеленые» не преодолели пятипроцентного барьера. Вместе с тем в Бундестаг попали объединенные с ними в один блок представители «Союза-90» - движения правозащитников, которое в 1989—1990 гг. содействовало мирной смене политического режима в ГДР. «Союз-90» и «зеленые» в мае 1993 г. объединились в одну партию под названием «Союз-90/Зеленые», которая в 1994 г. сумела пройти в Бундестаг. В этот же период депутатские мандаты получила и Партия демократического социализма (ПДС) — правопреемница Социалистической единой партии Германии (бывшей правящей партии ГДР). При этом ПДС вошла в Бундестаг лишь благодаря особому регулированию, применявшемуся для партий в так называемых новых федеральных землях: пятипроцентный порог тогда исчислялся отдельно в «новых» и «старых» землях, вследствие чего ПДС и получила четыре прямых мандата.

В результате состоявшихся в сентябре 1998 г. очередных выборов в Бундестаг «вторые голоса» избирателей (действительных оказалось свыше 47 млн) распределились таким образом: блок ХДС/ХСС получил 35,2% голосов и 245 мандатов, СДПГ — 40,9% и 298 мандатов, «Союз-90/Зеленые» — 6,7% и 47 мандатов, СвДП — 6,2% и 44 мандата, ПДС — 1,2% и ноль мандатов. Как видим, правящий блок ХДС/ХСС получил меньше голосов избирателей по сравнению с СДПГ и вынужден был уступить социал-демократам. Свою победу они подтвердили и на следующих выборах в 2002 г.

Глава 6

ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО ИТАЛЬЯНСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Общий обзор избирательного законодательства. Конституция Итальянской Республики, 1947 г. установила парламентскую форму правления, согласно которой должно существовать постоянное сотрудничество между исполнительной и законодательной властью. Это означает, что правительству требуется заручиться доверием со стороны парламента. Таким образом, политический курс государства определяет как правительство, так и парламент. В случае утраты доверия следует правительственный кризис. Президент Республики обязан тогда назначить нового Председателя Совета министров и министров. В ином случае Президент может распустить палаты парламента, передав право разрешения конфликта избирательному корпусу. После досрочных выборов процедура формирования правительства позволит вновь установить отношения доверия. Необходимость двойного доверия правительству со стороны Палаты депутатов и Сената усложняет механизм формирования правительства.

По Конституции Италии именно на выборах определяется, какой, с партийно-политической точки зрения, будет в конечном счете исполнительная власть, поскольку от результатов выборов становится ясно, чьим доверием надо заручиться исполнительным органам. Два закона от 4 августа 1993 г. (принятые после референдума 18 апреля 1993 г., по результатам которого было отменено законодательством о выборах в Сенат) внесли свои коррективы в действующую Конституцию 1947 г. и существенным образом изменили избирательную систему страны. Так, Закон № 276, касающийся выборов в Сенат, и Закон № 277, относящийся к выборам в Палату депутатов, повлияли не только на избирательную формулу (механизм превращения голосов в парламентские мандаты), но и на способ формирования списков, представления кандидатур на выборные должности и их возможности в разных избирательных округах, на определение мест в многомандатных округах, на границы этих округов, на способ замещения вакантных мест и т. д. Закон № 515 от 1 декабря 1993 г. определил новый порядок проведения избирательных кампаний и отрегулировал вопросы доступа к средствам массовой информации, финансирования избирательных кампаний, порядка обнародования опросов.

Надо отметить, что реформе избирательной системы 90-х гг. XX в. предшествовали неоднократно

проводившиеся в Италии референдумы. Тем не менее в начале 1991 г. Конституционный суд разрешил провести лишь один из них, в котором речь шла о преференциальном голосовании при выборах в депутаты нижней палаты, это касалось лишь положения об обязательном указании фамилии кандидата, а не только его номера по списку, что не было столь принципиальным. Поэтому последовал ряд других референдумов. Результатом кризиса пропорционализма в Италии стали выборы нового парламента с нарушенным, но все еще сохраняющимся политическим равновесием. Указанный кризис связывается с наличием двух избирательных систем, имеющих различия в активном и пассивном избирательном праве граждан в зависимости от возраста, в избирательной формуле (соствязание между списками в избирательных округах, в среднем посылающих 20 депутатов в нижнюю палату, с пропорциональным распределением мест в округе и получением остальных мест в национальном масштабе, а также соствязание между кандидатами из 238 одномандатных избирательных округов и кандидатами, проходящими по пропорциональной системе в пределах той же области). Отсюда и большее отклонение в соотношении «голос—мандат» в Сенате и Палате депутатов, что ведет к меньшему распылению голосов при формировании верхней палаты по сравнению с нижней. Данные расхождения были заложены в свое время законами (и поправками к ним) о выборах в Палату депутатов от 30 марта 1957 г., и в Сенат Республики от 6 февраля 1948 г., символизировавшими две избирательные формулы пропорционального типа, отражающими связь между процентом полученных партией голосов на выборах и квотой мест в палатах.

Первым избирательным законом, содействующим преодолению пропорционализма в избрании высших должностных лиц в органы власти коммун и провинций, стал Закон № 81 1993 г. Около 75% мест (238 депутатов) приходились на одномандатные избирательные округа, остальные 77 мест распределялись по пропорциональной системе в пределах конкретного региона страны. Затем последовали два упоминавшихся закона 1993 г. о выборах в Сенат и Палату депутатов.

Совершенствование законодательства, регулирующего различные аспекты выборов, продолжилось и в конце 90-х гг. XX в. Так, в 1999 г. были внесены изменения в Конституцию и законодательство относительно прямых выборов председателей областных джунт, финансирования политических партий, а й 2000 г. — относительно участия в выборах итальянских граждан, находящихся за границей.

Вместе с тем необходимо отметить, что на рубеже XX и XXI вв. Италия сделала несколько шагов в сторону федерализации. Если и дальше будет продолжаться превращение этого государства в федеративное, то это, очевидно, повлечет за собой и изменения избирательного законодательства.

Принципы избирательного права. Всеобщее, равное и прямое избирательное право при тайном голосовании нашло свое закрепление в итальянском законодательстве. В частности, в ст. 48, 56, 57 Конституции говорится о всеобщих и прямых выборах в Палату депутатов и Сенат; голосование признается в качестве гражданского долга (право на участие в нем ограничено в случаях недееспособности гражданина либо лишения его избирательных прав в судебном порядке); голосование осуществляется лично (нельзя передавать право голоса иному лицу и голосовать заочно, за исключением случая внесения изменений в Конституцию страны); голосование свободное, тайное, равное.

Возрастные ограничения для избирательного права Конституция также оговаривает: 18 лет (возраст совершеннолетия по Закону 1975 г.) для активного избирательного права при проведении выборов в Палату депутатов и 25 лет при выборах в Сенат. Пассивным избирательным правом обладают граждане Италии с 25 лет для выборов в Палату депутатов и с 40 лет — в Сенат. Выборы в Сенат проводятся на региональной основе. Применяется пропорциональное распределение мест в Палате депутатов между отдельными регионами страны в зависимости от численности населения с использованием системы наибольших остатков при подсчете голосов. Таким же путем распределяются и места в Сенате, но специально оговаривается условие, что каждая область должна иметь не менее семи мест, за исключением Молизе (два места) и Валле-д'Аоста (одно место).

Назначение даты выборов. Выборы в Сенат и Палату депутатов назначает Президент Итальянской Республики, который издает специально для этого предназначенный декрет по предложению Совета министров. Выборы назначаются на воскресенье. Декрет Президента должен быть опубликован в «Официальной газете» не позднее чем за 45 дней до голосования.

Партии и выборы. Реформирование избирательной системы в 90-х гг. XX в. оказало свое влияние на политические партии Италии. Те из них, которые хотели серьезно участвовать в избирательной кампании, были вынуждены действовать одновременно в двух качествах: персонально и как член команды. Каждая партия должна была сохранить либо обрести свою идентичность, чтобы собрать

голоса избирателей на выборах по списку, вступив в борьбу за 25% мест в парламенте, предоставляющиеся на основе пропорциональной системы. Вместе с тем в одномандатных избирательных округах каждому кандидату требовалась поддержка команды. Положение партий на выборах усложнилось. Это связано, в частности, с тем, что коалиции на национальном уровне можно и следовало бы воспроизвести в 707 одномандатных избирательных округах, что выбор общих кандидатов может внести раскол в отношения политических союзников и др.

Новая система голосования, положив начало процессу определенного упрощения политической «персонификации» в Италии, в то же самое время более четко выявила те границы, которые существовали на политической карте страны еще в период пропорциональной избирательной системы, хотя и тогда имелось множество конкурирующих списков. Новые «правила игры» привели к дальнейшей институционализации партий. Так, христиане-социалисты, не оформившиеся институционально на политической арене Италии, заявили в 1994 г. о своем желании создать партию.

В настоящее время в Италии происходит перестройка партийной системы. Правда, это связано не только с реформами в избирательном праве, но и с реалиями, находящимися за пределами собственно избирательной системы. В частности, операция «чистые руки» выявила коррумпированность ряда известных политиков, их связи с мафией. Они вынуждены были покинуть политическую арену. Некоторые из них до сих пор находятся под судом. Это существенно повлияло на расстановку политических сил в стране, оказало влияние на предпочтения электората. Однако пока еще трудно делать окончательные выводы.

Выдвижение и регистрация кандидатов. При регистрации кандидатур на выборах в Сенат требуется, чтобы партия предоставила обязательное число подписей избирателей, внесенных в избирательные списки соответствующего округа или области. Здесь предусматривается, во-первых, выдвижение индивидуальных кандидатур, отдельных независимых кандидатов одного округа, во-вторых, выдвижение партийных кандидатов или кандидатов по спискам кандидатур, представляющих свой округ, но связанных между собой по региональному признаку. Во втором случае группы кандидатов участвуют в распределении мест на основе пропорциональной системы. В случае досрочных выборов (а роспуск может проводиться не менее чем за 120 дней до предусмотренного окончания срока легислатуры) необходимое число подписей по Закону № 533 от 20 декабря 1993 г. уменьшается в два раза. Кроме того, новацией стало требование, по которому кандидат не может баллотироваться одновременно на выборах в Сенат более чем от одного округа и на выборах в обе палаты парламента.

На выборах в Палату депутатов необходимым условием для регистрации кандидатур новое законодательство предусматривает сбор определенного числа подписей избирателей; как и в случае выборов в верхнюю палату, при досрочных выборах требуемое количество подписей сокращается в два раза. При этом закон устанавливает, что каждый гражданин вправе подписаться только в поддержку одной кандидатуры в избирательном округе и одной в административном округе. Голосование признается как правило, а не как обязанность граждан и идет один день (до реформы — полтора дня, воскресенье и первая половина понедельника).

Избирательные органы. Избирательные комиссии в Италии создаются в основном в связи с проведением выборов. Руководителей и значительную часть большинства избирательных комиссий назначают председатели судов соответствующего уровня.

Организация избирательной кампании. В ходе избирательной кампании партии и отдельные кандидаты получают возможность размещать агитационные и пропагандистские материалы в отведенных для этого местах. Политические партии и кандидаты имеют бесплатный доступ к государственным средствам массовой информации в объемах, установленных законодательно. Распределение времени между участниками избирательного процесса осуществляется на равных началах.

Финансирование избирательной кампании. Порядок финансирования политических партий, тесно увязанный с выборами, был введен Законом 1975 г. В него неоднократно вносились изменения в 1978, 1981, 1982, 1985 гг. В 1997 г. была проведена серьезная модификация порядка финансирования партий. А нынешний порядок их финансирования был установлен Законом № 157 1999 г. Фонд финансирования политических партий в порядке возмещения их расходов в ходе выборов был установлен в 4 тыс. лир¹ на каждого избирателя, занесенного в списки избирателей на выборах в Палату депутатов.

На выборах в Сенат фонд поддержки партий распределяется по областям пропорционально численности населения. Возмещение расходов на выборах в Сенат получают партии, которые провели

хотя бы одного кандидата в сенаторы или получили поддержку, как минимум, 5% избирателей, принявших участие в выборах.

На выборах в Палату депутатов деньги из фонда финансирования распределяются между партиями, получившими, как минимум, 4% избирателей в избирательном округе, или провели хотя бы одного кандидата в одномандатном округе, или получили не менее 1% голосов в общенациональном масштабе. Распределение денежных средств осуществляется пропорционально количеству мест в палате.

Политические партии получают не сразу все причитающиеся им деньги из указанного фонда. В первый за выборами год партии, имеющие право на финансовую поддержку государства, получают 40% от всей суммы, полагающейся им, а затем каждый год по 15%.

Конечно, государственным финансированием не ограничиваются поступления в партийную кассу, которые используются в том числе и для финансирования избирательной кампании. Партии используют различные источники финансирования, однако им запрещено получать материальную помощь от иностранных государств, иностранных физических и юридических лиц.

Организация голосования. Каждый избиратель на выборах в Сенат получает только один бюллетень, в котором указываются имена кандидатов в одномандатных избирательных округах, рядом с фамилией каждого из них цветной символ указывает на партийную принадлежность. В ходе голосования избиратель проставляет специальным карандашом, которыми снабжены участки, значок, за кого из кандидатов он отдает голос. Таким образом, соблюдается принцип тайного голосования. Кроме того, ст. 8 нового Закона о выборах в Сенат (как, впрочем, и в Палату депутатов) предусматривает возможность голосования по почте для граждан, находящихся за пределами Италии, что требует последующих поправок в Конституцию.

Порядок выборов в Палату депутатов предусматривает выдачу двух бюллетеней: а) в одномандатном избирательном округе он содержит фамилии кандидатов с соответствующей цветной символикой (не более пяти символов), как и на выборах в Сенат; порядковые номера определяются жеребьевкой; б) для пропорционального списка содержит политическую символику, а уже потом имена кандидатов в порядке, данном для выдвижения (что тоже определяет жеребьевка). Никаких особых преимуществ у кандидатов по пропорциональным спискам нет. Избиратель должен проставить свой значок, определяющий его выбор.

Избирательная система. *Выборы в Сенат.* Согласно Закону № 276 от 4 августа 1993 г. 315 мест в верхней палате распределяются между одномандатными избирательными округами, избирающими сенаторов по мажоритарной системе, и между региональными округами, использующими пропорциональную систему выборов. Исключением остаются области Валле-д'Аоста и Молизе, имеющие соответственно одно и два места, что в некоторой мере нарушает принцип пропорциональности при распределении мест. Оставшиеся 18 областей располагают вне зависимости от числа жителей не менее чем семью местами. Ввиду этого у пяти самых небольших регионов Италии прослеживается завышенное представительство: это отличает верхнюю палату Парламента от нижней. Однако иногда распределение мест между областями меняется: когда Президент созывает избирательные комиссии и определяет день голосования, распределение происходит на основе данных, полученных в итоге последней из проводившихся всеобщих переписей населения (которые проводятся каждые 10 лет начиная с 1861 г.). Территория каждой из областей делится (за исключением упоминавшихся двух областей) на равное число избирательных округов, которые располагают тремя четвертями предназначенных для конкретной области мест. За исключением Ломбардии (12 мест), Кампании (8 мест), Лацио и Сицилии (7 мест), Пьемонта, Венетто, Эмилии и Апулии (6 мест), в остальных 12 областях места, распределяемые по пропорциональному принципу, или полностью отсутствуют, или их количество равно не более пяти.

В любом одномандатном избирательном округе при выборах сенаторов избранным признается тот кандидат, кто набрал наибольшее число голосов, независимо от того, сколько избирателей пришло на участки. Если голоса распределились поровну, преимущество отдается старшему по возрасту кандидату. После объявления имен избранных по округам областная избирательная комиссия подсчитывает набранные каждой группой кандидатов очки, для чего суммируются полученные всеми кандидатами, входящими в группу, за исключением голосов, полученных кандидатами самой группы, уже избранными в отдельном, избирательном округе. Затем набранные очки делятся на число избираемых кандидатов по формуле В. д'Ондта, т. е. на 1, 2 и т. д. Места распределяются по отдельным группам в соответствии с подсчитанным таким образом убывающим коэффициентом. Избранными оказываются кандидаты, набравшие наибольшие по убывающим очкам индивидуальные

коэффициенты. Последние подсчитываются путем деления умноженных на 100 полученных голосов на число действительных голосов, зарегистрированных на данном избирательном участке.

Новое избирательное законодательство изменило механизм замещения образовавшихся вакантных мест при мажоритарной системе выборов. В случаях отставки, смерти, утере прав сенатора на его место назначают кандидата, следующего в списке по числу набранных очков, если сенатор избирался на место, принадлежащее представляемой им группе на пропорциональной основе, или объявляются новые дополнительные выборы, если сенатор избирался в одномандатном округе.

Выборы в Палату депутатов. Территория Италии поделена на 26 пропорциональных округов (лишь Валле-д'Аоста избирает только одного депутата по мажоритарной системе) и на 475 одномандатных избирательных округов. Последние применяют пропорциональную систему (в отличие от выборов в Сенат) распределения мест и соответствуют территориям областей. Но есть исключения: пять областей (Венето, Пьемонт, Лацио, Кампания, Сицилия) разделены на два избирательных округа, а область Ломбардия — на три. Области делят 630 мест в Палате депутатов в соответствии с численностью населения. В пределах области полагающиеся ей места распределяются следующим образом: три четверти мест предоставляется одномандатным округам, одна четверть мест распределяется на основе пропорционального принципа.

Согласно Закону 1993 г. на выборах в Палату депутатов применяется смешанная система: места распределяются между мажоритарной и пропорциональной частями (ст. 1 Закона № 277). Отметим, что хотя места при пропорциональной системе распределяются в масштабе страны в целом, в итальянском законодательстве не предусмотрено выдвижение кандидатов в национальном масштабе. Кроме того, существуют положения в законодательстве, прописывающие обязанности кандидата по одномандатному округу: заявить о своей связи с одним или несколькими списками (но не более трех) в округе, не выдвигать свою кандидатуру более чем в одном избирательном округе, не менять свою символику, если он идет по списку, и т. п.

Избранными в одномандатных избирательных округах признаются кандидаты, набравшие наибольшее число голосов, как и на выборах в Сенат. Что касается распределения мест по пропорциональной системе, то механизм здесь иной. Так, окружная избирательная комиссия выделяет списки, полученные по стране в целом, для подсчета Голосов по всем округам, принимая во внимание совокупность всех голосов на отдельных избирательных участках, по крайней мере 4% от действительных голосов. Данный процент получают при умножении числа голосов по конкретному списку на 100 и делении затем на общее количество голосов. Деление идет до получения сотых долей с округлением в большую сторону от сотых в 50 и более долей. При распределении 155 мест по пропорциональной квоте рассматриваются только списки, в которых число полученных голосов равно числу, полученному указанным способом.

Национальная избирательная комиссия определяет общую избирательную квоту по каждому списку, а также осуществляет общий контроль за ходом избирательной кампании, подведение итогов по стране, их обнародование. Окружные избирательные комиссии рассчитывают квоты по округам путем суммирования всех голосов по каждому списку по округу и вычитания по каждому одномандатному округу, где победу одержал указанный в списке кандидат, числа голосов, равного числу голосов, отданных за кандидата, занявшего второе место, плюс один голос. Такое вычитание для каждого одномандатного округа не может составлять менее четверти действительных голосов, полученных по избирательному округу, за исключением случаев, когда сам избранный кандидат имеет более низкую квоту. Когда же победивший в одномандатном округе кандидат проходит по нескольким пропорциональным спискам, из этих списков вычитается квота второго кандидата плюс один голос, равная процентному отношению голосов из соответствующих списков, полученному в данном одномандатном избирательном округе по рассматриваемому списку. Итак, сумма окружных избирательных квот дает голоса, используемые отдельной партией, набравшей более 4% общего числа голосов, которые дают право на распределение 155 мест в соответствии с пропорциональной избирательной системой. При этом распределении мест по спискам применяются метод естественной квоты и метод наибольших остатков. Общее число голосов делится на число соответствующих мест, получая таким образом всеобщую избирательную квоту. Если сумма голосов, отданных за конкретного кандидата, не полностью укладывается в избирательный метр, то оставшиеся места распределяются среди тех, у кого оказались большие остатки по сравнению с другими кандидатами (списками).

При замещении вакантных мест так же, как и для верхней палаты, значение имеет то обстоятельство, по какому округу требуется замещение. По одномандатному избирательному округу предполагаются

дополнительные выборы, а по пропорциональному — такой же путь, как при предоставлении еще одного места в списке, т. е. депутатом объявляется первый из списка неизбранных кандидатов.

Разрешение избирательных споров. Избирательные споры могут разрешаться избирательными органами. В то же время сами действия избирательных органов могут быть обжалованы в судебном порядке. Каждый гражданин может обжаловать решение избирательной комиссии в Апелляционный суд. Председатель суда безотлагательно устанавливает дату судебного рассмотрения жалобы. Проигравшая сторона может обжаловать решение Апелляционного суда в Кассационный суд без посредничества адвоката. Генеральный прокурор Итальянской Республики при Апелляционном суде также может опротестовать вынесенное этим судом решение.

Глава 7

ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО МЕКСИКАНСКИХ СОЕДИНЕННЫХ ШТАТОВ

Общий обзор законодательства. В Мексике, отличающейся относительной стабильностью своего конституционного развития, действует одна из старейших на латиноамериканском континенте Политическая конституция Мексиканских Соединенных Штатов 1917 г. Согласно ст. 41 Конституции организация федеральных выборов соответствует государственному устройству и осуществляется органами власти с участием политических партий и граждан в соответствии с определяемыми законом условиями. В ч. 2 ст. 41, в частности, закреплено, что «политические партии представляют собой объединения публичного интереса; закон определяет специфические формы их участия в избирательном процессе».

Политические партии, говорится в ней, «создают возможность для участия граждан в осуществлении публичной власти соответственно программам, принципам и идеалам посредством всеобщих, свободных и прямых выборов при тайном голосовании». В процессе федеральных выборов национальные политические партии, оговаривается в Конституции, должны располагать на справедливой основе минимумом средств на свою деятельность, направленную на получение голосов избирателей. Часть 6 ст. 41 Основного закона Мексики определяет право национальных политических партий участвовать в федеральных (штатных) и муниципальных выборах.

Последняя четверть XX в. в Мексике ознаменовалась реформированием избирательного законодательства, проходившим через ряд этапов и вписывавшимся в общую канву модернизации «мексиканской модели» политической системы. Политическая реформа сопровождалась пересмотром ряда статей Конституции. Одним из важнейших законов, регулировавшим деятельность политических партий и выборов, явился принятый в 1977 г. Федеральный закон «О политических организациях и избирательном процессе». Закон основывался на принципе политического плюрализма и существенно облегчал регистрацию политических партий. Так, он отменял прежнее требование о предоставлении в министерство внутренних дел (МВД) и избирательную комиссию списка всех членов партии с указанием их местожительства и рода занятий. В то же время, согласно этому Закону, 300 членов Палаты Депутатов (нижняя палата Конгресса) стали избираться в одномандатных избирательных округах, а 100 мест в этой палате стали распределяться на основе пропорционального представительства партий, выдвигавших списки кандидатов в многомандатных избирательных округах (до этого все 296 депутатов избирались по мажоритарной системе). Таким образом, на выборах депутатов нижней палаты парламента начали использовать сочетание мажоритарной и пропорциональной избирательных систем. Введение пропорциональной избирательной системы для распределения части депутатских мандатов позволило оппозиционным партиям расширить свое представительство в Конгрессе; необходимо отметить, что в 70—80-е гг. XX в. расширился партийный плюрализм в парламенте, заменив господство одной политической партии, которая на протяжении многих лет побеждала не только на президентских выборах, но и добивалась получения ее кандидатами абсолютного большинства мест в парламенте.

Следующим шагом в избирательной реформе стали нововведения 1986 г. Общее количество мест в Палате Депутатов было увеличено до 500, причем по пропорциональной системе стали распределять 200 мандатов. Вместе с тем было установлено, что партия, проведшая в депутаты наибольшее количество своих кандидатов в одномандатных избирательных округах, получает как минимум 50% мест плюс одно место в нижней палате парламента. Это мотивировалось необходимостью образования устойчивого парламентского большинства (что представлялось необходимым для сохранения политической стабильности и эффективного государственного управления) депутатами,

представлявшими партию, пользовавшуюся наибольшим доверием избирателей. Одновременно с этим изменился порядок выборов в Сенат: если до этого все сенаторы избирались одновременно с избранием Президента страны, то теперь каждые три года стала переизбираться половина сенаторов. Также вводился специальный орган по рассмотрению избирательных споров, в первую очередь споров по итогам голосования.

В 1990 г. был принят Федеральный кодекс избирательных процедур и институтов. В соответствии с ним создавался Федеральный избирательный институт (ФИИ). Хотя общий контроль за выборами сохранялся за МВД, но определенный уровень профессионализации и деполитизации его Генерального Совета ФИИ достигался в результате назначения Конгрессом шестерых юридических советников в его состав. Также предусматривалось преобразование системы регистрации избирателей на основе новых (как полагали, более надежных) удостоверений личности. Вместе с тем предусматривалось, что партия, за которую подано наибольшее количество голосов избирателей, но не менее 50% от общего числа проголосовавших, получает абсолютное большинство мест в Палате Депутатов.

Новая редакция Федерального кодекса избирательных процедур и институтов была одобрена в 1993 г. Согласно новым положениям кодекса, в распределении 200 мест в Палате Депутатов по пропорциональной избирательной системе должны принимать все политические партии, участвовавшие в выборах путем Выдвижения списков в многомандатных округах, но устанавливался верхний предел количества депутатских мандатов, полагающихся одной партии: одна политическая партия была не вправе занимать более 63% мест в нижней палате Конгресса. Учреждался специальный квазисудебный орган по рассмотрению избирательных споров. Кроме того, укреплялась независимость ФИИ. Вводились ограничения партийного финансирования и расходов на избирательную кампанию, а также были урегулированы вопросы оплаты предвыборной агитации в средствах массовой информации.

В Федеральный кодекс избирательных процедур и институтов были внесены изменения в 1994 г. Шесть юридических советников в составе ФИИ были заменены на шесть гражданских советников. Наряду с ними в состав Генерального Совета ФИИ стали входить два представителя Палаты Депутатов и два представителя Сената (по одному от правящей партии и от крупнейшей оппозиционной партии), но возглавлялся Генеральный Совет по-прежнему министром внутренних дел.

В 1996 г. новые поправки были внесены в Федеральный кодекс избирательных процедур и институтов. Теперь Председатель Генерального Совета назначается Палатой Депутатов (и им больше не является министр внутренних дел). В состав Генерального Совета Конгресс в настоящее время избирает восемь гражданских советников. Четверо представителей от палат парламента (представляющие крупнейшие правящую и оппозиционную партии) по-прежнему входят в состав Генерального Совета, но уже с правом совещательного (а не решающего) голоса. Рассмотрение избирательных споров перешло полностью к судебным органам (Верховному суду). Были введены прямые выборы главы исполнительной власти в федеральном округе.

Вместе с тем модернизация «мексиканской модели» политической системы продолжается. В 2001—2002 гг. активно обсуждались различные варианты пересмотра Конституции Мексики. Очевидно, что конституционный пересмотр повлечет за собой дальнейшие изменения в избирательной сфере.

Принципы избирательного права. Конституция не фиксирует принципы избирательного права в одной или нескольких взаимосвязанных статьях, сгруппированных в каком-либо одном месте Основного закона. В то же время в Конституции при регулировании порядка избрания Президента Мексики, сенаторов, депутатов либо непосредственно упоминаются отдельные принципы (например, в ст. 81 установлено, что «выборы Президента — прямые»), либо отдельные принципы раскрываются без указания на них (например, через описание общих начал формирования многомандатных и одномандатных избирательных округов фактически обозначен принцип равных выборов, но сам принцип не записан). Избирательное законодательство (о котором речь шла выше) закрепляет и развивает принципы избирательного права. Итак, принципами избирательного права в современной Мексике признаются всеобщность участия в выборах, равное избирательное право мексиканских граждан (в формальном и материальном смыслах), прямые выборы должностных лиц, тайное голосование, периодичность выборов.

Можно выделить некоторые особенности регулирования в Мексике принципа всеобщности избирательного права. В Конституции и избирательном законодательстве зафиксировано, что участие в голосовании — это право и обязанность гражданина. Активным избирательным правом обладают мексиканские граждане, мужчины и женщины, достигшие 18-летнего возраста, зарегистрированные в избирательном списке и не имеющие препятствий для участия в голосовании. Причем под

упомянутыми препятствиями понимаются привлечение к уголовной ответственности, связанное с лишением свободы, отбывание наказания в виде лишения свободы, пребывание в приютах для наркоманов или душевнобольных, бродяжничество или постоянное пьянство, по которым вынесено законное решение, уклонение от суда и следствия с момента выдачи ордера на арест, вынесение окончательного приговора о приостановлении или лишении политических прав, если впоследствии не произошло восстановление в правах, иные предусмотренные законом случаи. Удовлетворяющие условиям, предусмотренным в законодательстве, граждане принимают участие в выборах на федеральные должности депутата, сенатора, Президента страны, на должности депутатов законодательных органов и руководителей органов исполнительной власти штатов, на муниципальные должности членов местных представительных органов (рехидоров), алькальдов, казначеев. Законом предусмотрено также, что все граждане, отвечающие требованиям, обязаны зарегистрироваться в Национальном реестре избирателей, для чего необходимо обратиться в местное отделение по месту проживания. При этом гражданин получает постоянное удостоверение, дающее ему право голосовать на выборах. В случае переезда на новое место жительства внесенный в реестр гражданин должен в течение месяца сообщить об этом.

Политические партии и выборы. Взаимосвязь политических партий с институтом выборов прочно вошла в политическое и правовое сознание современного мексиканского общества. Это выразилось, в частности, в том, что правовая институционализация политических партий в Мексике осуществляется в рамках законодательства о выборах. Как уже отмечалось, в 1977 г. были несколько либерализованы нормативные положения о политических партиях. Правда, следует отметить, что и до 1977 г. в Мексике действовало несколько политических партий. В уже упоминавшемся Федеральном законе «О политических организациях и избирательном процессе» устанавливалось, что политической партии для регистрации требуется предоставить в соответствующие органы декларацию принципов партии, программу действия, устав, а также иметь в своих рядах не менее 65 тыс. членов из различных штатов страны. Такое же требование в отношении численности членов партии сохранилось и в Федеральном кодексе избирательных процедур и институтов, но в 1996 г. необходимое минимальное количество членов партии было несколько снижено. Вместе с тем наряду с созданием партийных ячеек в различных штатах с определенной численностью не ниже установленного минимума политическую партию можно зарегистрировать и по результатам выборов. В таком случае партия должна добиться предварительной условной регистрации в ФИИ, представив программные документы и свидетельства того, что она в течение предшествующих четырех лет уже осуществляла на постоянной основе политическую деятельность. Окончательную регистрацию после выборов такая партия получает, если она набрала не менее 1,5% от общего числа проголосовавших.

К исключительным правам политических партий относятся: постоянный доступ на радио и телевидение; обладание необходимыми средствами для опубликования изданий; наличие минимума средств для проведения агитации во время избирательных кампаний; освобождение их от налогов и сборов; почтовые и телеграфные льготы.

Что касается прав политических партий, то они закрепляются за всеми партиями, причем никак не зависят от того, является ли партия правящей или оппозиционной. Однако на деле оппозиционные политические партии после 1977 г. несколько упрочили свои позиции, поскольку до этого господство правящей партии подкреплялось законодательно путем предоставления правящей партии наиболее широких возможностей. Так, для оппозиционных партий расширились возможности ведения избирательных кампаний, облегчался доступ к средствам массовой информации, предусматривалось участие их представителей в избирательных органах, контроле за ходом голосования и т. д. Правда, как уже отмечалось, при принятии Федерального кодекса избирательных процедур и институтов партии, собравшие большинство голосов (пусть и относительное) на выборах в нижнюю палату, получают в этой палате абсолютное большинство мест.

На протяжении 70 лет (с 1930 по 2000 г.) в Мексике существовала многопартийная система с одной господствующей Институционно-революционной партией: кандидат этой партии неизменно побеждал на президентских выборах, а осуществление верховной исполнительной власти согласно Конституции Мексики возлагается на Президента страны. Она была основана в 1929 г. под названием Национально-революционной партии, с 1930 г. стала правящей, поскольку ее возглавил Президент Мексики. В 1938 г. партия была переименована в Партию мексиканской революции, а в 1946 г. взяла свое современное название. Институционно-революционная партия, являясь, по сути, национал-реформистской, занимает центристские позиции. Считая необходимым гарантировать частную собственность и поддерживать

частную инициативу, партия (и руководимые ею правительства) решительно выступала против монополий, опиралась на довольно сильный государственный сектор в экономике, проводила политику обеспечения социально-экономических прав трудящихся. В то же время в различные периоды правления политика правительств, формируемых представителями этой партии, отходила от центра то вправо, то влево.

Так, в самом начале своего существования (1929—1934 гг.) партия проводила правоцентристскую политику (были разорваны в 1930 г. дипломатические отношения с СССР, установленные в 1924 г., запрещена в 1929 г. Коммунистическая партия Мексики и т. д.). Затем наступил черед левоцентристской политики, что выразилось, в частности, в укреплении самостоятельного внешнеполитического курса, восстановлении дипломатических отношений с СССР и объявлении войны гитлеровской Германии в 1942 г., предоставлении политического убежища политическим эмигрантам с левыми взглядами. Во внутренней политике также произошли изменения: появилась возможность восстановления легальной деятельности Компартии, в 1936 г. была распущена фашистская организация золоторубашечников. В экономической области в 1937 г. были национализированы железные дороги, в 1938 г. — нефтяная промышленность, стали оказывать поддержку мексиканским производителям, вводить различные социальные программы для малообеспеченных слоев населения. После Второй мировой войны наметился поворот вправо: было принято законодательство, способствовавшее сохранению латифундий, свернуты определенные социальные программы и т. п. В 60—70-е гг. XX в. вновь была проведена серия реформ в условиях изменившейся экономической и социальной обстановки. В частности, был принят закон об аграрной реформе, нацеленный на поддержку мелких крестьянских хозяйств и традиционной общины (эхидо), законы, нацеленные на усиление государственного контроля в отношении иностранных капиталовложений и стимулирование «мексиканизации» различных отраслей экономики, в 1982 г. были национализированы частные банки. Вслед за этим с середины 80-х гг. XX в. началась политика неолиберальных реформ в экономике.

Несмотря на то, что на протяжении длительного времени Институционно-революционная партия доминировала в Мексике, она развивала сотрудничество с другими партиями. В частности, на протяжении длительного времени ее поддерживали Социалистическая народная партия (основана в 1948 г. и до 1960 г. именовалась Народной партией) и Подлинная партия мексиканской революции (основана в 1957 г.). Правда, на президентских выборах в 1988 г. они отказались поддерживать кандидата Институционно-революционной партии, протестуя против проводимого неолиберального курса в экономике страны.

Хотя Институционно-революционная партия до 2000 г. сохраняла положение правящей на протяжении длительного времени, были периоды, когда поддержка избирателей несколько снижалась. Так, на рубеже 60—70-х гг. XX в. наблюдалось уменьшение численности электората партии: если на выборах в 1964 г. за ее кандидатов было подано 58,67% голосов, то на выборах в 1967 г. — 52,49%, на выборах в 1970 г. — 52,30%, а на выборах в 1973 г. — 42,10%. И все же партии удалось перестроить работу, скорректировать политическую линию и сохранить лидерство еще на протяжении почти 30 лет. В 90-е гг. XX в. наблюдалась тенденция к росту популярности оппозиционных партий, причем в первую очередь на муниципальном уровне и на уровне отдельных штатов. Однако даже сегодня, когда Президентом Мексики является представитель другой партии, Институционно-революционная партия остается крупнейшей по численности (несколько миллионов членов организованы по трем секциям — рабочей, аграрной и народной). Она располагает влиятельными фракциями в Палате Депутатов и в Сенате Конгресса, имеет большинство в ряде парламентов штатов, ее представители возглавляют исполнительную власть во многих штатах и муниципалитетах, сохраняет авторитет в профсоюзах и крестьянских организациях. Поэтому пока рано делать выводы о том, изменился ли характер партийной системы (многопартийность с одной господствующей партией), или же приход к власти представителя другой партии является единичным отступлением от общего правила. Окончательный вывод можно будет сделать только после двух-трех последующих президентских выборов.

В 2000 г. на президентских выборах победил кандидат Национальной партии действия. Эта партия была основана в 1939 г. В политическом спектре Мексики она занимает место правее Институционно-революционной партии. Выступая с консервативных позиций, Национальная партия действия считает оптимальным для развития страны приоритетную поддержку крупного частного капитала, сокращение государственного сектора, снижение контроля по отношению к иностранному капиталу. На протяжении более чем 60 лет она находилась в оппозиции на федеральном уровне, хотя на уровне отдельных штатов приходила к власти. Так, действующий Президент Мексики раньше возглавлял исполнительную власть

в штате Гуанахуато. Примечательно, что наибольшие электоральные успехи стали наблюдаться у этой партии, когда Институционно-революционная партия с середины 80-х гг. XX в. стала проводить неолиберальный курс в экономической сфере, т. е. когда политические линии Институционно-революционной партии и партии Национальный альянс по ряду параметров стали сближаться.

Влиятельной оппозиционной партией является стоящая на левом фланге мексиканских политических сил Партия демократической революции, которая была образована в 1989 г. в результате объединения так называемого Демократического течения и Мексиканской социалистической партии. Она активно участвует в выборах на всех уровнях с конца 80-х гг. XX в. как самостоятельно, так и вступая на некоторых выборах в блоки с другими левыми партиями. Представители Партии демократической революции заседают в федеральном парламенте, в легислатурах штатов, принимают участие в работе муниципальных органов. В некоторых штатах члены этой партии возглавляют исполнительную власть. Так, в 1998 г. губернатором штата Сакатекас был избран кандидат Партии демократической революции.

Демократическое течение — это группа бывших членов Институционно-революционной партии, покинувшей ее в 1987 г. в знак протеста против отхода партии от левоцентристского курса и проведения неолиберальной политики в экономической сфере с середины 80-х гг. XX в. Мексиканская социалистическая партия появилась в 1987 г. на основе слияния Объединенной социалистической партии Мексики с несколькими небольшими партиями и группировками социалистической ориентации. Объединенная социалистическая партия Мексики образовалась в 1981 г., когда соединились Коммунистическая партия Мексики и ряд левосоциалистических партий. Среди объединившихся партий наибольший политический вес имела Компартия, которая основана в 1919 г. и находилась на нелегальном положении с 1929 по 1934 г. В парламентских выборах Компартия впервые приняла участие в 1979 г. и завоевала 18 мандатов (из 400) в Палате Депутатов. Определенным влиянием пользовались коммунисты в профсоюзном движении.

Рассмотренными выше партиями не исчерпывается все разнообразие мексиканской многопартийности, имеются партии, стоящие правее Национальной партии действия (например, Мексиканская демократическая партия, созданная в 1978 г.), и партии, занимающие позиции левее Партии демократической революции (к примеру, Революционная партия трудящихся). Однако данная работа не ставит своей целью подробное исследование политических партий Мексики, она имеет задачу показать роль политических партий в выборах и дать общую характеристику партийной системы. Следует отметить, что многопартийность и участие партий в периодически проводимых выборах в Мексике устоялись уже давно. В отличие от многих других стран Латинской Америки в Мексике на протяжении почти 90 последних лет демократическое правление не прерывалось переворотами. Вместе с тем после 1977 г. количество политических партий увеличилось, а влияние различных партий возросло. Если до 1977 г. было три-четыре наиболее важных и активных партий, то после 1977 г. насчитывается восемь—десять ведущих партий.

Назначение даты выборов. Время выборов установлено в законе. Сроки полномочий Президента Мексики — шесть лет, сенаторов — три года, депутатов нижней палаты федерального парламента и легислатур штатов — три года, должностных лиц муниципального уровня — один—три года. Голосование, по закону, проходит в первое воскресенье июля в год окончания срока полномочий соответствующих должностных лиц и органов. Ввиду того что дата проведения выборов установлена законом, нет никакой необходимости наделять какие-либо государственные органы правом назначения выборов.

Выдвижение и регистрация кандидатов. Право выдвижения кандидатов и списков кандидатов принадлежит политическим партиям и их коалициям. Отказ в регистрации кандидата может быть обжалован выдвинувшей его партией в течение двух дней после сообщения об отказе. Регистрация кандидатов производится в установленные законом сроки. Так, на федеральном уровне кандидаты в президенты, сенаторы, депутаты по мажоритарным избирательным округам регистрируются с 1 по 15 марта в год выборов, а списки кандидатов по многомандатным округам регистрируются с 15 по 30 марта в год выборов.

К кандидатам в депутаты предъявляются определенные требования. В частности, кандидатами могут стать граждане, обладающие избирательными правами. Возрастной ценз для кандидатов в депутаты — 21 год (ко дню выборов), для кандидатов в сенаторы — 30 лет, для кандидатов в президенты — 35 лет. Одно и то же лицо не может избираться Президентом страны, а федеральные депутаты и сенаторы не могут переизбираться на второй срок подряд. Депутатам законодательных собраний штата запрещено избрание на посты федеральных депутатов или сенаторов в течение всего срока исполнения своих

обязанностей. Также не могут избираться лица, осуществляющие те же функции: а) от муниципий, которые образуют один или более униномиальных избирательных округов; б) от муниципий, территории которых охватывают большую часть униномиального избирательного округа; в) от муниципий, которые являются центрами униномиальных избирательных округов. В случае если члены Федеральной избирательной комиссии, комиссий штатов и окружных избиркомов хотят участвовать в выборах, они должны за шесть месяцев до даты их проведения освободить занимаемые ими должности. Не вправе баллотироваться военнослужащие, полицейские, жандармы, находящиеся на действительной службе или вышедшие в отставку позже, чем за 90 дней до выборов, а также действующие судьи, служители культа. К кандидатам предъявляются и некоторые другие требования (например, президентом может быть избран только гражданин Мексики по рождению, кандидат в депутаты должен проживать на территории избирательного округа в течение определенного срока и т. д.).

Избирательные органы. За организацию и проведение выборов на федеральном уровне отвечает постоянно действующий ФИИ, который согласно Федеральному кодексу избирательных процедур и институтов призван решать задачи по упрочению демократии в стране, развитию политических партий, развитию политической культуры общества. Наряду с решением этих задач деятельность ФИИ нацелена на организацию регистрации избирателей на федеральных выборах, обеспечение политических и избирательных прав граждан, гарантии проведения честных выборов. Организационная структура ФИИ построена на принципах децентрализации, что соответствует стоящим перед ним задачам. В постоянно действующие центральные органы института входят Генеральный Совет, Генеральный Исполнительный Орган, Генеральный Директорат. Децентрализованные же органы ФИИ создаются исполнительными органами, местными и окружными комиссиями (советами).

На основании закона высшим руководящим органом ФИИ выступает уже упомянутый Генеральный Совет, который включает в себя председателя Генерального Совета, избираемого Палатой Депутатов, восемь беспартийных гражданских советников, утверждаемых двумя третями голосов Палаты Депутатов по рекомендациям партийных фракций на шесть лет, генерального директора ФИИ. В состав Генерального Совета также входят с правом совещательного голоса два сенатора и два депутата (один от партии правительственного большинства и один от оппозиции). Именно Генеральный Совет вправе организовывать выборы на всей территории государства, для чего требовать содействия от федеральных и местных органов власти по созданию соответствующих условий для плодотворной работы избирательных комиссий.

Генеральный Исполнительный Орган также является высшим руководящим органом ФИИ, но занимается административной работой (в отличие от Генерального Совета, имеющего политические полномочия). В сферу его деятельности входит обеспечение работы в год проведения выборов и на период между выборами. Во главе этого органа находятся генеральный директор, генеральный секретарь, а также шесть исполнительных директоров в соответствии с количеством отделений: регистрации избирателей; по прерогативам и политическим партиям; организации выборов; по обеспечению профессиональных услуг в ходе выборов; просвещению населения по избирательным правам и гражданским вопросам; административный отдел. Этот орган имеет также секретариат, правовой отдел, международный отдел, отдел общественных связей, отдел предварительного подсчета голосов.

Из вышеизложенного следует, что ФИИ отвечает за создание и обновление избирательных списков, проведение самих выборов, тиражирование и рассылку материалов по выборам, получение от избирательных участков предварительных и окончательных результатов, выдачу сертификатов, подтверждающих получение большинства голосов и срок полномочий, гражданское просвещение.

На основании Федерального кодекса избирательных процедур и институтов исполнительный орган избирательной организации ответственен за формирование и работу местных и окружных исполнительных комиссий (органов). Будучи децентрализованными органами, комиссии на местах создаются в каждом из 32 административных центров, что, собственно, и отражает федеративную систему Мексики. Во всех 300 избирательных округах имеются окружные органы, поскольку это соответствует принятой в стране географии выборов. Указанные органы действуют на постоянной основе.

Исполнительные органы включают в свой состав не более пяти членов: руководителя; секретаря, помогающего руководителю по административным и финансовым вопросам; председателя избирательной комиссии, отвечающего за решение оперативных задач по выборам (в частности, по определению места их проведения); руководителя федерального избирательного реестра, ведающего выдачей избирателям удостоверений и составлением именных списков избирателей; руководителя

отдела правового просвещения избирателей, ответственного за выполнение рабочих графиков ФИИ по повышению политической культуры граждан, но не за обучение официальных лиц, работающих на избирательных участках.

В избирательной структуре на национальном уровне должно работать не более 1660 человек, на местном — 160 и в окружных органах — 1500 человек, назначаемых согласно закону генеральным директором ФИИ.

В Мексике в качестве органов управления выборным процессом исполнительные органы несут серьезную ответственность на местном уровне за надлежащее и своевременное выполнение своих задач окружными комиссиями, за учет предложений, относящихся к выполняющим роль гражданских советников лицам. Окружные исполнительные органы вправе вносить свои предложения по обустройству избирательных участков и формированию их комиссий, бюджетному финансированию политических партий на проведение выборов депутатов, избираемых на основе принципа относительного большинства. Они могут оказывать помощь местным избирательным комиссиям по аккредитации наблюдателей на выборах.

Избирательные органы организуют избирательный процесс, который начинается в октябре года, предшествующего очередным выборам, завершается в августе года их проведения и состоит из следующих девяти основных стадий:

проверка в течение октября—декабря наличия необходимого состава и функционирования избирательных органов;

установление в ноябре границ униномиальных избирательных округов;

установление в январе количества, границ и величин полиномиальных избирательных округов и определение избирательной системы, которая будет применяться для избрания депутатов по системе пропорционального представительства;

открытие в марте регистрации кандидатов, списков кандидатов и региональных списков кандидатов;

проведение в марте—июне мероприятий по подготовке к дню голосования;

организация голосования в первое воскресенье июля;

определение итогов голосования в июле;

регистрация в августе удостоверений, подтверждающих избрание по мажоритарной системе;

назначение в августе депутатов, избранных по системе пропорционального представительства, выдача соответствующих удостоверений.

Национальный реестр избирателей (осуществляющее контрольные и технические функции учреждение для организации выборов) подчиняется Федеральной избирательной комиссии и проводит регистрацию граждан, подготовку и обновление списков. Он имеет следующую структуру: а) центральное бюро в столице; б) отделения в федеральных единицах; в) отделения в униномиальных избирательных округах; г) отделения в муниципиях. В его состав входят директор, генеральный секретарь, технический и контрольный комитеты. Национальный реестр избирателей осуществляет анализ информации, полученной в ходе переписи избирателей, вносит соответствующие коррективы в единый список избирателей.

Униномиальные избирательные округа делятся на избирательные участки, ограниченные территориальными единицами, для проведения голосования. Каждый участок включает не менее 100 и не более 3 тыс. избирателей. На базе избирательных участков составляются поименные списки избирателей, которые, в свою очередь, в каждом округе могут классифицироваться по секциям и муниципиям. Не позднее начала июня муниципальные отделения через окружные возвращают в отделения штатов основные и дополнительные списки с внесенными в них исправлениями (об их достоверности постоянно идут дискуссии). Отделения штатов направляют окончательные списки избирателей избирательным комиссиям штатов для их дальнейшего распределения между окружными избирательными комиссиями. Копии списков направляются дирекции Национального реестра избирателей.

Организация избирательной кампании. Избирательное законодательство не регулирует подробно все вопросы (хотя в нем содержатся основные положения), поскольку предполагается, что в ином законодательстве (о средствах массовой информации, о митингах и демонстрациях и т. п.) большинство вопросов достаточно хорошо прописано. Так, политические партии всегда имеют доступ к радио и телевидению. Вместе с тем во время предвыборной кампании продолжительность передач, в которых выступают политические партии, увеличивается. Передачи могут включать программу одной партии либо программы нескольких или всех партий. Каждая партия свободно определяет содержание

передаваемых в отведенное ей время программ. Программы могут быть информационными, развлекательными, могут быть посвящены экономическим, социальным, политическим вопросам, а также вопросам культуры. В этих передачах партии свободно (при соблюдении законодательства) распространяют свои доктрины, разъясняют идеи, принципы, которым привержены. Политические партии могут объединять в своих программах перечисленные виды передач. Они могут использовать издания, публикуемые избирательными органами, для размещения в них статей, очерков и любого другого информационного материала.

Избирательная кампания начинается после регистрации кандидатов (списков кандидатов). В день голосования и за три дня до голосования всякие агитационные и пропагандистские мероприятия запрещены.

Уже в начале избирательной кампании каждая партия должна располагать определенным минимумом плакатов и брошюр для ознакомления избирателей с основными сведениями о выдвинутых кандидатах. На плакатах обозначаются наименование, эмблема, цвет или цвета, девиз партии и имя кандидата (кандидатов). Брошюры знакомят с биографиями кандидатов, их политическими платформами.

В каждом одномандатном округе резервируются места для установки стендов, на которых вывешиваются комплекты плакатов соперничающих политических партий. Пропагандистские материалы не должны размещаться на памятниках искусства, государственных зданиях и зданиях, построенных в колониальную эпоху. Размещение таких материалов на частных зданиях допускается лишь с разрешения владельцев зданий. Не разрешается использовать в целях пропаганды географические особенности местности (к примеру, холмы, возвышенности, овраги, горы). Политическим партиям предоставляются помещения для проведения собраний избирателей.

Финансирование избирательной кампании. Определенные средства на предвыборную агитацию выделяются из государственного бюджета. В частности, публикация плакатов и брошюр партий для ознакомления избирателей с кандидатами и их политическими платформами осуществляется за счет государственных средств, выделяемых ФИИ. Точно так же установка стендов для размещения плакатов проводится за счет государственных средств, находящихся в распоряжении ФИИ. Оплату помещений, которыми пользуются политические партии для организации собраний избирателей, производит ФИИ. Доступ к государственным средствам информации в установленном законодательными актами порядке и объеме для политических партий бесплатен.

Для ведения предвыборной кампании политические партии могут также использовать собственные средства. Закон устанавливает предельные суммы, которые каждая политическая партия может потратить на проведение избирательной кампании. Введение таких предельных сумм связано со стремлением законодателя создать равные условия для предвыборной агитации различных партий.

Организация голосования. По утвержденному ФИИ образцу и на основании проведенной регистрации избирателей производится печатание бюллетеней. На печатание, сортировку, доставку бюллетеней отводится не более 45 дней. Для их охраны привлекаются специальные подразделения. Уничтожение или замена бюллетеней может происходить только в присутствии нотариуса. Избирательные кабины имеют конструкцию, позволяющую голосовать одновременно двум избирателям, которые не видят друг друга за непрозрачной перегородкой.

К голосованию допускаются лица, предъявившие удостоверение избирателя (обеспеченное несколькими степенями защиты от подделки) с фотографией, личной подписью, отпечатками пальцев и т. д. Именные удостоверения маркируются на избирательных участках специальной машиной.

В первое воскресенье июля в 8 часов председатель, секретарь и счетчики избирательных комиссий открывают пункты для голосования в присутствии представителей партий и баллотирующихся кандидатов. Для наблюдения за выборами назначаются их представители. Кандидаты политической партии имеют право выделить лишь одного общего представителя и соответственно заместителя в штатную избирательную комиссию, окружные и участковые избирательные комиссии, которые регистрируются в указанных органах. Представителем становится тот, за кого проголосует большинство кандидатов политической партии, которые объединяются, чтобы не потерпеть поражения на выборах.

Накануне федеральных выборов в 1994 г. восемь ведущих политических партий Мексики подписали соглашение, по которому они и другие политические и общественные организации могут пригласить иностранных наблюдателей в качестве «гостей для наблюдения за ходом выборов без вмешательства во внутреннюю жизнь страны». Приглашенные должны были получить аккредитацию в ФИИ. Практика

приглашения иностранных наблюдателей продолжилась и на последующих выборах.

На период избирательной кампании ФИИ учреждается комиссия прокурорского надзора и судебно-следственного наблюдения за законностью и правопорядком. Существуют жесткие санкции для должностных лиц, допустивших нецелевое использование избирательного фонда и имущества. В день выборов запрещена любая публичная агитация; нарушителям грозит наложение денежного штрафа либо тюремное заключение сроком от 10 до 100 дней. За совершение подлога избирательных документов, подтасовку голосов, разглашение тайны голосования виновные несут ответственность «согласно определению суда».

На должностное лицо налагается штраф до 20 тыс. песо или к нему применяется наказание в виде тюремного заключения на срок до трех лет. Это лицо лишается права занимать в течение трех лет государственную должность в случаях, если он: злоупотребляет служебным положением, подстрекает или заставляет избирателей голосовать за или против какого-либо кандидата; лишает свободы кандидатов, их представителей или представителей политических партий под предлогом совершения ими несуществующего проступка или преступления; незаконно препятствует проведению собрания либо публичной манифестации, другому действию в рамках избирательной агитации. Предусматривается штраф до 5 тыс. песо для церковнослужителей, призывающих прихожан голосовать определенным образом или воздержаться от голосования. Иностранцев, вмешивающихся в политические дела государства, высылают из страны.

Налагаются санкции в виде тюремного заключения до одного года либо временного лишения политических прав или по решению суда в виде обоих наказаний на того, кто: отказывается выполнять порученные ему избирательные функции, приходит на выборы при оружии, голосует более одного раза или принуждает голосовать кого-то, использует голосование ради наживы, изымает или подменяет бюллетени, препятствует своевременному открытию пункта для голосования или мешает его работе, препятствует другому лицу выполнить свои избирательные функции, незаконно организует пункт для голосования. Имеются и другие санкции за нарушения, связанные с выборами.

Избирательная система. Избирательная система Мексики сочетает в себе элементы двух систем. Закон сохранил мажоритарную избирательную систему для выборов в Сенат, однако выборы в Палату Депутатов проводятся на основе сочетания мажоритарной и пропорциональной избирательных систем. По системе мажоритарного представительства замещается 300 депутатских мест, а 200 мест — пропорционально количеству голосов, полученных оппозиционными партиями. По пропорциональной системе к распределению мандатов допускаются политические партии, набравшие не менее 1,5% голосов всех избирателей, независимо от итогов голосования по отдельным избирательным округам. Каждая из таких партий получает в Палате Депутатов по пять мест, а на каждые последующие 0,5% голосов — еще по одному месту. В каждом полиномиальном избирательном округе в расчет принимаются действительные голоса, оставшиеся после вычитания из общего числа поданных голосов, голосов партий, не набравших 1,5% голосов по стране, и голосов тех партий, которые получили регистрацию 60 и более свидетельств о большинстве поданных за них голосов в одномандатных избирательных округах по мажоритарной системе относительного большинства.

В соответствии с положениями Конституции при распределении депутатских мест применяются система минимального представительства и система первоочередной пропорциональности.

Первая из указанных избирательных систем состоит из следующих элементов: а) минимального процента (5% поданных в полиномиальном избирательном округе голосов); б) натурального частного (результат от деления поданных голосов на число мандатов, оставшихся нераспределенными после применения минимального процента); в) наибольшего остатка (самый большой остаток голосов, получившийся после распределения мандатов посредством натурального частного). Вторая избирательная система состоит из следующих элементов: а) ректифицированного частного (итог деления поданных голосов по полиномиальному округу на число депутатских мандатов, подлежащих замещению, умноженный на два); б) частного от суммирования остаточных голосов (результат от деления поданных голосов, оставшихся после применения метода ректифицированного частного, на общее число нераспределенных мандатов); в) наибольшего остатка (наибольший остаток среди остатков голосов политических партий после участия в распределении депутатских мандатов посредством первых двух упоминавшихся методов; применяется, если остаются нераспределенные мандаты).

Разрешение избирательных споров. Для Мексики (по крайней мере в конце XX в. и в начале XXI в.) довольно обычны после объявления результатов голосования взаимные обвинения победившей на выборах партии и партий, оставшихся в меньшинстве, в махинациях и подтасовках на выборах. В

определенной степени это стало частью политической риторики. Однако наряду с заявлениями общего характера партии предъявляют в определенных случаях основания для проверки приведенных фактов нарушений. Избирательные органы вправе назначить новый подсчет бюллетеней, но делают это, когда аргументы действительно весомы и разрыв в количестве голосов между победившим и следующим за ним кандидатами сравнительно невелик. Для разрешения избирательных споров или защиты нарушенного в ходе выборов права кандидаты и партии вправе обратиться в суд. Избирательные дела при выборах на федеральном уровне рассматривает Верховный суд.

Закон устанавливает четкие основания для признания выборов недействительными. В частности, к ним относятся: установление без уважительной причины избирательного пункта не в том месте, где это было предусмотрено, физическое насилие, подкуп, давление со стороны представителей власти или частных лиц в отношении членов участковой избирательной комиссии, серьезная ошибка или обман при подсчете голосов, превышение числа проголосовавших по дополнительному списку на 10% и более количества избирателей, имеющих право голоса на данном избирательном участке.

Основаниями признания выборов недействительными в избирательном округе являются: признание выборов недействительными в 20% и более избирательных участках данного округа; факты насилия по всему избирательному округу; существенные нарушения, предопределившие результаты выборов, в ходе подготовки и проведения выборов (подсчет голосов и определение результатов голосования не в тех местах, которые были для этого определены, прием бюллетеней от избирателей в день, не предусмотренный для голосования, прием бюллетеней от избирателей не уполномоченными на то лицами или органами); препятствия для доступа представителей политических партий в 20% и более избирательных участков в многомандатном избирательном округе; неоткрытие 20% и более избирательных пунктов в данном избирательном округе; несовпадение суммированных итогов голосования в полиномиальном округе с данными, имеющимися в протоколах окружной избирательной комиссии.

Глава 8

ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО РЕСПУБЛИКИ ПЕРУ

Общий обзор избирательного законодательства. История Перу в XX в. (впрочем, также и в XIX в.) богата сменами конституций, переворотами, восстаниями, политическими убийствами. Только в XX в. конституции принимались в 1920, 1933, 1980 и 1993 гг. Кроме того, произошло несколько переворотов (правых и левых), устанавливавших порядок управления, не предусмотренный этими конституциями: режим личной власти А. Б. Легии-и-Сальседо (1919—1930 гг., пришел к власти и был свергнут в результате военных переворотов), военное правительство полковника С. Серро (1930—1933 гг., убит левыми боевиками), авторитарное правление генерала О. Р. Бенавидеса при отходе от ряда конституционных положений (1933—1939 гг.), диктатура М. Одрии (1948—1956 гг., вынужден был уйти в отставку вследствие массовых забастовок и недовольства в армии), левое, позже центристское военное правительство (1968—1980 гг., пришло к власти в результате переворота, добровольно передало власть конституционно сформированным органам). Принятию в 1993 г. действующей Конституции предшествовал острый политический кризис в стране. Неустойчивость конституций и смена политических режимов привели к подвижности законодательства, регулирующего различные вопросы государственной и общественной жизни, в том числе и законодательства о выборах.

Действующая Конституция Перу довольно много внимания уделяет проблематике выборов. Уже в главе I Основного закона (ст. 2) зафиксированы избирательные права граждан. В частности, говорится, что каждый имеет право на участие в политической, экономической, социальной и культурной жизни нации в индивидуальном порядке или объединившись с другими. Граждане имеют право на избрание, смещение или отзыв представителей власти, на законодательную инициативу и на референдум. Глава III Конституции, посвященная политическим правам и обязанностям граждан, уточняет основные положения об избирательных правах граждан. Глава XIII Конституции называется «Об избирательной системе». Правда, она содержит положения только об избирательных органах, другие же вопросы, относящиеся к избирательному праву, в ней не регулируются. Статья 176 Конституции гласит, что «избирательная система нацелена на обеспечение выражения посредством голосования самостоятельной, свободной и действительной воли граждан». Согласно этой статье основными функциями системы избирательных органов являются планирование, организация и проведение процессов выборов, референдумов или других консультаций с народом.

Конституционные положения получили развитие в довольно обширном избирательном законодательстве, которое формировалось с середины 90-х гг. XX в. Так, в 1994 г. вступил в силу Закон «О правах граждан на участие в осуществлении власти и контроле» (в него были внесены поправки в 1996 г.). В ст. 1 этого Закона так и сказано, что он регулирует вопросы, вынесенные в его название, в соответствии с Конституцией. Указанный Закон базируется на современных концепциях демократии участия, хотя, естественно, сами эти концепции в нем не разъясняются и даже не упоминаются. Среди прав граждан на участие перечислены следующие: инициатива изменения Конституции, законодательная инициатива, референдум, нормотворческая инициатива на региональном и муниципальном уровнях, другие механизмы участия граждан в управлении, установленные на региональном и муниципальном уровнях. К контрольным правам граждан, согласно Закону, относятся: отзыв представителей власти, смещение представителей власти, требование отчета, другие механизмы, предусмотренные для регионального и муниципального уровней. Как мы видим, объект регулирования этого Закона более обширен, чем избирательная тематика, однако он регулирует важные для избирательного права институты (к примеру, отзыв, референдум).

В 1997 г. был принят Органический избирательный закон. Это весьма объемный документ: он состоит из 393 статей и еще нескольких переходных и заключительных положений, сгруппированных в 17 разделов. Вместе с тем, несмотря на объемность этого акта, в нем содержатся отсылочные нормы к другим законам, которые регулируют отдельные аспекты выборов. При этом некоторые из этих актов вступили в силу позже указанного Закона (например, Закон «О муниципальных выборах» 1997 г.), а некоторые были одобрены раньше (к примеру, Органический закон «О национальном ведомстве по избирательным процессам» 1995 г. и Органический закон «О Национальном судебном совете по выборам»).

Принципы избирательного права. Отзыв выборного лица. В Конституции Перу закреплены все основные общепринятые принципы избирательного права. В ст. 31 Конституции указано, что голосование осуществляется лично и является равным, свободным, тайным и обязательным для граждан до 70 лет. Для граждан старше указанного возраста участие в голосовании оставляется на их усмотрение, т. е., как сказано в Конституции, факультативно. Непосредственно в Конституции всеобщность выборов не провозглашается, но указывается, что правом избирать обладают все граждане с 18 лет. Кроме того, применяется общее правило запрета дискриминации граждан по признакам пола, расы, этнической принадлежности, рода занятий, имущественного состояния и т. п. Единственным требованием для реализации активного избирательного права является обладание гражданином всей полноты прав. Права гражданина, как известно, могут быть ограничены судебным решением (например, вследствие признания человека недееспособным).

Женщины в Перу получили избирательные права в 1956 г. В настоящее время 11% парламентариев — женщины. За время парламентской истории Перу только один раз женщина была председателем Конгресса. С 1963 г. до конца XX в. 41 женщина избиралась алькальдами провинций и 21 женщина — алькальдами округов в столице страны Лиме¹.

Обратим внимание на то, что участие в выборах рассматривается в Перу одновременно и как право граждан, и как их юридическая обязанность. В отличие от стран, где участие в выборах является гражданским долгом, страны, закрепляющие такое участие в качестве юридической обязанности, предусматривают определенные санкции за уклонение от голосования. С обязанностью участия в выборах связано установление не только нижнего предела возрастного избирательного ценза, но и верхнего его лимита. Невозможность полного отказа от возрастного избирательного ценза связана с тем, что гражданин должен пройти определенные этапы социализации, накопить некоторый жизненный опыт, получить знания, чтобы самостоятельно сделать выбор и сознательно участвовать в процессе осуществления власти. В то же время в преклонном возрасте человека часто одолевают различные недуги, которые способны повлиять не только на его физическое состояние, но и на психику. Однако состояние здоровья (и физического, и психического) у каждого человека в преклонном возрасте индивидуально. Поэтому по достижении определенного возраста устанавливается факультативное (а не обязательное) участие гражданина в выборах. Другими словами, если гражданин в преклонном возрасте активен, сохраняет все необходимые качества для участия в политической жизни страны, то законодатель предусмотрел для него возможность такого участия. В законодательстве некоторых других стран, в которых закрепляется обязанность граждан голосовать на выборах, предусмотрены подобные же положения о верхнем пределе возраста, когда участие в выборах становится для гражданина факультативным (например, в Бразилии).

Конституция (ст. 30) связывает осуществление прав гражданина с фактом занесения в списки избирателей его имени, фамилии и прочих данных. Списки избирателей составляются в обязательном порядке специальным государственным органом, который входит в систему избирательных органов (о них речь пойдет ниже), и гражданину нет необходимости обращаться в этот орган, чтобы данные о нем оказались в этом списке. Вместе с тем может быть допущена ошибка, в списке окажутся неверные сведения о гражданине, или по каким-либо причинам его имя и фамилия вообще не попадут в него, тогда гражданину потребуются самому обратиться в этот орган, чтобы восполнить пробел или исправить неточности. На стимулирование такой активности гражданина и нацелено упомянутое выше конституционное положение.

Граждане имеют право отзыва следующих должностных лиц: алькальдов (глава муниципального исполнительного органа), рехидоров (членов муниципальных советов), должностных выборных лиц регионального уровня, выборных магистратов (судейских должностных лиц). Право отзыва в отношении выборных должностных лиц муниципального и регионального уровней не может быть осуществлено в течение первого и последнего года срока их полномочий. С инициативой отзыва вправе выступить избиратели определенного избирательного округа. С этой целью они подают в соответствующий избирательный орган заявление, под которым стоят подписи не менее 25% избирателей, но не более 400 тыс. подписей. Национальный судебный совет по выборам назначает дату голосования об отзыве, причем такое голосование должно состояться не позже чем через 90 дней после подачи заявления. Отозванным считается выборное лицо, если за отзыв проголосовало более половины избирателей (50% плюс один голос). Открывшаяся в результате отзыва вакансия заполняется путем выдачи мандата Национальным судебным советом по выборам лицу, стоящему следующим в списке. Однако если отозванными оказываются не менее одной трети членов муниципального совета, то назначаются досрочные выборы. Таким же образом поступают при открытии вакансии должности мирового судьи. Отозванное должностное лицо может выдвигаться кандидатом на следующих выборах на ту же должность.

Процедура смещения, сходная с процедурой отзыва, осуществляется в отношении должностных лиц, назначенных центральным или региональным правительством на региональном, департаментском, провинциальном или окружном уровне. Смещение должностного лица производится, если за это высказалось более половины избирателей. Смещенное в результате народного голосования должностное лицо не может быть назначено на ту же должность в течение следующих за голосованием о смещении пяти лет.

Партии и выборы. Партии играют в выборах в Перу весьма существенную роль, причем эта роль утвердилась за ними уже давно. В частности, партии (хотя не только партии) имеют право выдвижения кандидатов на всех уровнях формирования государственных органов. В то же время из-за того что, как уже отмечалось, в XX в. на протяжении довольно продолжительного времени в Перу существовали правительства, опиравшиеся на единоличную власть диктаторов, или военные правительства, когда свободные выборы не проводились или осуществлялись только на местном уровне, некоторые влиятельные партии долго находились в подполье либо фактически были отстранены от активного участия в политической жизни страны. В результате этого пока невозможно дать однозначную характеристику современной партийной системы Перу, поскольку необходимо проследить ее развитие на протяжении нескольких электоральных периодов. Сейчас же, когда после вступления в силу действующей Конституции не прошло и 10 лет, а после принятия развивающего ее законодательства — и того меньше, еще не закончился второй электоральный цикл в новых условиях. И все же можно заметить, что в Перу в настоящее время действует довольно много партий. Так, в Конгрессе представлены 13 политических партий.

Регистрацией политических партий для участия их в выборах ведает Национальный судебный совет по выборам. К участию в общенациональных выборах (выборы Президента, Вице-президента страны, депутатов Конгресса) допускаются зарегистрированные партии, кандидаты которых собрали как минимум 5% голосов на предыдущих выборах. Для вновь образующихся политических партий или партий, которые хотели бы возобновить свое право выдвижения кандидатов, утраченное ранее по указанным выше основаниям, существуют следующие требования. Партии обязаны:

направить в Национальный судебный совет по выборам заявление о регистрации с указанием наименования партии, адреса, по которому расположены ее руководящие органы, и имени ответственного лица, которому поручено вести дела в Национальном судебном совете по выборам;

представить список членов партии с указанием номеров удостоверений личности и с личной

подписью каждого из них, причем численность членов партии не должна составлять менее 4% от общего количества избирателей в целом по стране;

представить в Национальный судебный совет по выборам список членов партии на дискете (т. е. на электронном носителе), но уже без личных подписей;

завершить процедуру регистрации не позднее чем за 90 календарных дней до даты выборов.

Один и тот же избиратель не вправе быть членом более чем одной партии, независимой группировки или альянса. Название партии или аббревиатура названия не должны совпадать с названиями или аббревиатурами названий других партий (независимых группировок или альянсов).

Следует отметить, что процедура регистрации политических партий для участия в выборах полностью совпадает с процедурой регистрации независимых группировок и альянсов.

Назначение даты выборов. Хотя в Органическом избирательском законе установлен день выборов — второе воскресенье апреля каждые пять лет (если только Конгресс не будет распущен досрочно и не потребуются в результате этого промежуточные парламентские выборы), все же он предусматривает необходимость назначения выборов. Правом назначения выборов наделен Президент Республики Перу. Он издает декрет, в котором указываются цель проведения голосования, дата голосования и вид голосования (выборы, референдум и т. д.). Выборы должны быть назначены не позднее чем за 120 календарных дней до даты голосования и не ранее чем за 150 дней до этой даты. В случае досрочного роспуска Конгресса выборы депутатов должны быть проведены не позднее чем через четыре месяца после даты роспуска.

Выдвижение и регистрация кандидатов. Кандидатов (списки кандидатов) имеют право выдвигать политические партии, независимые группировки и альянсы политических партий (требования к ним изложены выше). Ответственность за регистрацию кандидатов возложена на Национальный судебный совет по выборам. Национальное ведомство по избирательным процессам принимает и направляет Национальному судебному совету по выборам заявление о регистрации кандидатов на общенациональных выборах, информируя о выполнении формальных требований, включая проверку подписей кандидатов.

Имеются определенные требования к кандидатам. Так, кандидаты на должности Президента и Вице-президента выдвигаются попарно от каждой партии, намеревающейся участвовать в выборах. Президентом может быть избран гражданин Перу по рождению, обладающий избирательными правами, старше 35 лет, вписанный в Национальный реестр по удостоверениям личности и по актам гражданского состояния. Не могут баллотироваться на должности Президента и Вице-президента военнослужащие и лица, занимающие целый ряд должностей (министры, члены Конституционного суда, других судебных органов, избирательных органов, президент Центрального банка и т. д.), если только они не подали в отставку не позже чем за шесть месяцев до дня выборов. Такие же требования выдвигаются и для кандидатов в депутаты Конгресса, за одним исключением — возрастной ценз для них составляет 25 лет.

В списках кандидатов не может быть менее 25% женщин и менее 25% мужчин.

Избирательные органы. Конституция устанавливает, что в систему избирательных органов входят Национальный судебный совет по выборам, Национальное ведомство по избирательным процессам, Национальный регистрирующий орган по актам гражданского состояния и выдаче удостоверений личности. Согласно нормам Органического избирательного закона наряду с указанными органами образуются специальные судебные советы по выборам, децентрализованные ведомства по избирательным процессам, участковые избирательные бюро, временные избирательные бюро. Поскольку между этими органами распределены различные функции по организации и проведению выборов и они образуют самостоятельные подсистемы органов, создается Комитет по координации на выборах, в задачу которого входит обеспечение взаимодействия и скоординированности всех указанных органов в ходе выборов. Собственно, гл. 8 разд. III Органического избирательного закона так и называется — «О координации действий органов избирательной системы в ходе избирательных процессов».

Согласно Органическому закону «О Национальном судебном совете по выборам»¹ этот совет состоит из пяти членов, избираемых тайным голосованием: один из числа судей Верховного суда, в отставке или действующих (в последнем случае необходимо разрешение Верховного суда), один из числа членов Верховного фискального совета, в отставке или действующих (в последнем случае необходимо разрешение Верховного фискального совета), один из состава Коллегии адвокатов Лимы, один из числа деканов и бывших деканов юридических факультетов государственных университетов, один из числа

деканов и бывших деканов юридических факультетов частных университетов. Члены Национального судебного совета по выборам избираются сроком на четыре года и могут быть переизбраны не более чем на два срока подряд. Закон закрепляет за ним весьма обширные функции¹, однако их можно сгруппировать следующим образом: отправление правосудия и разрешение споров в сфере выборов, причем совет является высшей и последней инстанцией.

В качестве временных создаются специальные судебные советы по выборам. Каждый такой совет, в отличие от Национального судебного совета по выборам, создается только на период конкретных выборов. Специальные судебные советы состоят из трех членов: один назначается судом, которому подведомственна территория, на которой проходят выборы, двое назначаются Национальным судебным советом по выборам на основе отбора по жребию из списка, в который включены 25 человек и который составлен тремя работниками прокуратуры, специально для этого избранными. Непосредственно организацией выборов занимается Национальное ведомство по избирательным процессам, децентрализованные ведомства по избирательным процессам и участковые избирательные бюро. Согласно Органическому закону «О Национальном ведомстве по избирательным процессам»² руководитель ведомства назначается сроком на четыре года по результатам публичного конкурса Национальным советом магистратуры (органом, ведающим продвижением по службе и отстранением от должности судей в случае нарушения ими закона; состоит из судей и юристов, не являющихся судьями). При этом нет ограничений (кроме возрастных для всех государственных служащих) для повторного назначения одного и того же лица на эту должность. Он назначает в соответствии с требованиями и условиями, установленными законом, остальных работников ведомства. На местах создаются децентрализованные ведомства по избирательным процессам. Каждое участковое избирательное бюро состоит из трех членов. Они отбираются по жребию из списка, в который включены 25 избирателей, проживающих на территории соответствующего избирательного участка. Жеребьевка и назначение производятся Национальным ведомством по избирательным процессам, при этом процедура доступна для наблюдателей от политических партий, независимых группировок, альянсов и т. д.

Организация избирательной кампании. В ходе избирательной кампании политические партии, независимые группировки, альянсы партий вправе размещать плакаты, светящиеся табло и другие агитационные материалы на фасадах публичных зданий, определенных законодательно как «политические» (такими зданиями не могут быть помещения, где размещаются государственные или муниципальные органы, армейские или полицейские казармы, церкви, школы, благотворительные учреждения и проч.), на фасадах частных зданий, если дано согласие владельцев этих зданий. Указанные участники предвыборной кампании имеют право использовать громкоговорители (в том числе и установленные на специальных автомобилях) для пропаганды своих программ, но только в период с 8 до 20 часов. Партии, независимые группировки и альянсы имеют равный доступ к государственным средствам массовой информации для организации предвыборной агитации. Запрещено в целях политической пропаганды разрисовывать мостовые и стены зданий, а также использовать громкоговорители, установленные на летательных аппаратах и других объектах. В ходе избирательной кампании запрещено использовать любые религиозные и государственные символы, а также религиозную терминологию и тематику.

За два дня до выборов запрещено проводить политические митинги, собрания, манифестации. А за 24 часа до наступления дня голосования приостанавливается всякая политическая пропаганда и агитация. Политические партии, независимые группировки и альянсы обязаны в течение 60 дней после окончания предвыборной кампании убрать все агитационные и пропагандистские материалы, размещенные для всеобщего обозрения. В противном случае они будут оштрафованы.

Финансирование избирательной кампании. Избирательная кампания частично финансируется из государственного бюджета. В частности, доступ к государственным средствам массовой информации в определенных объемах, равных для всех партий, независимых группировок и альянсов, осуществляется бесплатно для участников избирательного процесса.

Политические партии, независимые группировки, альянсы вправе использовать различные не запрещенные законом источники финансирования своей предвыборной кампании. Не позже чем за 60 дней до даты выборов они обязаны представить Национальному судебному совету по выборам смету финансирования своего участия в выборах с указанием источников поступления средств. В течение 60 дней после обнародования результатов выборов упомянутые участники избирательного процесса обязаны представить Национальному судебному совету по выборам отчет о расходах на ведение

избирательной кампании.

Организация голосования. Избирательные участки открыты в день голосования с 8 до 16 часов. Они должны быть оборудованы таким образом, чтобы обеспечить тайность голосования. Граждане Перу, проживающие за рубежом, также обязаны принять участие в выборах. Они голосуют на специально организованных заграничных участках. Бюллетени в опечатанных конвертах пересылаются в консульства Перу, а оттуда в Национальное ведомство по избирательным процессам. Граждане, не принявшие участия в голосовании без уважительных причин, подвергаются штрафу. Это касается и граждан, проживающих за пределами Перу.

Граждане, которые не являются кандидатами, активистами или представителями политических партий, независимых группировок и альянсов, а также членами избирательных органов, вправе зарегистрироваться в качестве наблюдателей на избирательных участках. В качестве наблюдателей при Национальном судебном совете по выборам вправе аккредитоваться некоммерческие негосударственные организации. Для этого они обязаны представить выписку из реестра юридических лиц, подтверждающих их регистрацию, а также наличие среди уставных целей такой организации наблюдения на выборах; план проведения наблюдения; план финансирования наблюдения на выборах.

Избирательная система. На выборах Президента и Вице-президента Республики Перу применяется мажоритарная система абсолютного большинства. При подсчете голосов не принимаются в расчет недействительные и незаполненные (т. е. не содержащие отметок напротив имени ни одного кандидата) бюллетени. Если никто из кандидатов не набрал необходимого абсолютного большинства голосов, то второй тур выборов проводится в течение 30 дней, отсчитываемых с даты официального объявления результатов голосования в первом туре. Во втором туре принимают участие только два кандидата, набравших больше всех голосов избирателей.

На выборах в Конгресс, муниципальные и региональные органы применяется пропорциональная избирательная система. Отметим сразу, что алькальдом становится лицо, возглавляющее список кандидатов в муниципальный совет, получивший наибольшее количество голосов избирателей.

Для выборов в Конгресс (всего 120 депутатов) вся территория Перу объявляется единым избирательным округом. Также на региональных и муниципальных выборах вся территория каждой соответствующей административно-территориальной единицы объявляется единым избирательным округом.

Применяется следующий способ определения результатов выборов. После того как будет подсчитано количество голосов, поданных за каждый список, каждое из полученных чисел делится на 1, 2, 3, 4, 5 и т. д. вплоть до числа, составляющего величину общего состава избираемого коллегиального органа, т. е. применяется пропорциональная система с правилом В. д'Ондта. Так, при выборах депутатов Конгресса количество голосов, полученных каждым списком кандидатов, делится последовательно на числа, составляющие ряд от 1 до 120. Затем полученные частные выстраиваются в порядке убывания. Наименьшее из полученных частных и является избирательной квотой (метром). Количество голосов, полученных за каждый список, делится на избирательную квоту. Целое частное от такого деления и составляет число депутатов от соответствующей партии (независимой группировки, альянса). Если остаются нераспределенные депутатские мандаты, то до целых цифр округляются наибольшие десятичные дробные остатки.

Если в результате всех упомянутых арифметических действий две партии имеют равные права на один и тот же мандат, то победитель определяется жребием. Внутри каждого списка кандидатов мандаты достаются тем, кто стоит ближе к началу списка. Вместе с тем избиратели имеют право показывать свои предпочтения. Каждый избиратель, проголосовав за определенный список кандидатов, вправе внутри этого списка указать, каким должен быть порядок расстановки кандидатов внутри этого (и только этого) списка. При распределении мандатов предпочтения граждан принимаются во внимание. Еще раз напомним, что таким способом распределяются мандаты и на выборах в Конгресс, и в региональные органы, и в муниципальные органы.

Разрешение избирательных споров. Избирательные споры разбираются избирательными органами, которые имеют полномочия для этого. Различные административные правонарушения и уголовные преступления в ходе выборов рассматриваются судами общей юрисдикции.

Глава 9

ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО КИТАЙСКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ

Общая характеристика избирательного законодательства.

В Китайской Народной Республике (КНР) в настоящее время действует Конституция 1982 г. с последующими поправками. Она закрепила начавшиеся ранее реформы, а также создала условия для их продолжения. Реформирование избирательного права в Китае началось еще до ее принятия, практически одновременно с началом экономических реформ. В частности, 1 июля 1979 г. сессия Всекитайского собрания народных представителей (ВСНП) приняла Закон «О выборах во Всекитайское собрание народных представителей и местные собрания народных представителей». В 1981 г. было принято постановление Постоянного комитета ВСНП о порядке проведения выборов депутатов от Народно-освободительной армии Китая в ВСНП и местные собрания народных представителей различных ступеней. Дальнейшее развитие избирательное законодательство получило с принятием Конституции КНР. В указанный Закон вносились изменения в 1982 и 1986 гг.

В настоящее время действует Закон «О выборах во Всекитайское собрание народных представителей и местные собрания народных представителей» в редакции 1995 г. Этот Закон впервые в КНР установил, что число кандидатов в депутаты должно превышать число лиц, подлежащих избранию в собрания народных представителей. Закон определил общие принципы проведения выборов, нормы представительства в ВСНП и местных собраниях народных представителей, порядок проведения выборов от национальных меньшинств, принципы разделения на избирательные округа, порядок регистрации избирателей, выдвижения кандидата в депутаты, проведения голосования, осуществления контроля над деятельностью депутатов, их отзыва и проведения дополнительных выборов, а также установления мер наказания за нарушение закона о выборах. В 1996 г. была утверждена новая редакция Положения о выборах в ВСНП и местные собрания народных представителей от Народно-освободительной армии Китая.

Закон 1995 г. содержит специальную главу об организации и функциях избирательных комиссий, чего раньше не было. Так, в Законе 1979 г. указывалось лишь, что проведением выборов на уровне провинций, городов с районным делением, автономных округов руководят постоянные комитеты соответствующих ступеней, а в городах без районного деления, городских районах, уездах, волостях и поселках образуются избирательные комиссии, руководящие проведением выборов в собрания народных представителей данного звена. Фактически же организацией проведения выборов занималась партийная группа министерства гражданской администрации, подчиненная непосредственно аппарату Центрального Комитета Коммунистической партии Китая (КПК).

В то же время при избрании руководящих должностных лиц требуется, чтобы число кандидатур составляло от одной до трех. При избрании лиц, входящих в состав постоянных комитетов собрания народных представителей, превышение числа кандидатов над количеством подлежащих избранию лиц должно составлять от одной десятой до одной пятой. После упразднения предварительных выборов общий список кандидатов передается президиумом сессии собрания народных представителей депутатам для обсуждения. Необходимое число кандидатов оставляется в списке после выяснения мнения относительного количества депутатов.

В ходе внесения изменений в избирательные законы проведена определенная реформа системы выборов и системы представительных органов власти, связанная с уменьшением численности депутатского корпуса (в провинциальных собраниях народных представителей их численность доходит до 500 депутатов, в сельских собраниях народных представителей — до 15—20 депутатов), упрощением процедуры регистрации избирателей, обеспечением права избирателей на выдвижение кандидатов, проведением выборов на альтернативной основе, всесторонним представлением кандидатов в депутаты, упрощением способов подсчета голосов.

Политические партии, общественные организации и группы избирателей получили равный статус в части выдвижения кандидатов в депутаты.

Воссоздание после периода «культурной революции» системы выборных органов явилось достаточно сложным политическим процессом и велось методом проб и ошибок, в котором доминантой оставалось стремление руководства КПК к абсолютному контролю над органами власти.

Поэтому важным моментом, обозначившим новый этап в развитии избирательной системы, явилось повышение уровня применения прямых выборов с волостного до уездного, т. е. того звена, с которого на основе многостепенных выборов теперь ведется формирование состава провинциальных представительных органов государственной власти.

Итак, в настоящее время порядок проведения выборов в КНР регулируется двумя нормативными актами: Законом «О выборах во Всекитайское собрание народных представителей и местные собрания

народных представителей», но он регулирует отношения по выборам только гражданского населения, и Положением о выборах в ВСНП и местные собрания народных представителей от Народно-освободительной армии Китая, утвержденное Постоянным комитетом ВСНП. Таким образом, действуют два акта, принятые разными органами государства, но тем не менее обладающими одинаковой юридической силой.

Принципы избирательного права. Избирательное право в КНР — всеобщее. Этот принцип провозглашен в Конституции и реализуется на практике. Возрастной ценз составляет 18 лет и для активного, и для пассивного избирательного права для выборов почти во все органы государственной власти. Только кандидаты на должности Председателя КНР и его заместителей должны достичь 45 лет. В выборах в собрания народных представителей уездного и нижестоящего уровней вправе принимать участие граждане КНР, проживающие за рубежом, но находящиеся в день голосования в Китае. В списки избирателей не включаются душевнобольные. Кроме того, в Китае в качестве наказания за некоторые преступления предусмотрено лишение политических (в том числе и избирательных) прав по решению суда. Политических прав лишаются лица, совершившие контрреволюционные преступления, а также осужденные к смертной казни и бессрочному лишению свободы.

Выборы в КНР являются равными с точки зрения формальных критериев, так как каждый избиратель имеет один голос, однако по критериям материального порядка выборы неравные. Нормы представительства устанавливаются с таким расчетом, чтобы на выборах в ВСНП и собрания народных представителей провинций, автономных районов, городов центрального подчинения, автономных округов, уездов и автономных уездов депутат от сельского населения представлял в пять раз больше избирателей, чем депутат, представляющий население города или поселка. На выборах низового звена собрания народных представителей разрыв в нормах представительства колеблется от четырехкратного превышения до практически нулевого (т. е. равного представительства).

Специальные нормы представительства могут быть установлены для национальных меньшинств. Если доля представителей национального меньшинства в населении административно-территориальной единицы составляет более 30%, то для такого национального меньшинства действуют общие нормы представительства; если же доля меньше 30%, то устанавливаются специальные нормы представительства, повышающие количество депутатов, принадлежащих к национальному меньшинству; если доля национального меньшинства менее 15% от общей численности населения данной местности, то его представительство может быть серьезно увеличено, но не более чем наполовину.

Граждане-невоенные непосредственно, т. е. прямыми выборами, избирают только сельские, поселковые собрания народных представителей. За кандидатов в сельские и поселковые собрания народных представителей (их выдвигают коллективы государственных и общественных организаций) голосуют все избиратели. А уже сельские и поселковые собрания народных представителей из числа своих депутатов избирают городские и районные собрания народных представителей. Городские и районные собрания народных представителей из своего состава избирают депутатов провинциальных собраний, собраний автономных округов и автономных районов, которые уже из своего состава выбирают депутатов ВСНП. Таким образом, в современном Китае депутаты собраний большинства властных уровней избираются многостепенными выборами.

Представители Народно-освободительной армии Китая в ВСНП избираются косвенными выборами. Следует иметь в виду, что к военнослужащим относятся лица, проходящие срочную военную службу, вольнонаемные (повара, машинистки и т. д.). Что касается членов семей военнослужащих и вольнонаемных, то они, как правило, участвуют в местных выборах в качестве представителей гражданского населения, а в отдаленных гарнизонах с согласия избирательной комиссии или комитета военнослужащих могут принимать участие в выборах от армии. Для проведения выборов созываются собрания военнослужащих по ротам, батальонам и специальным подразделениям. Солдаты на собраниях выдвигают и избирают делегатов по полкам и дивизиям (матросы по флотилиям). Потом проводится собрание делегатов (которых вполне можно назвать выборщиками) по армиям, округам и полуокругам, флотам, и эскадрильям. На этих собраниях делегаты-выборщики из своего состава избирают депутатов ВСНП. При этом одну треть депутатов ВСНП составляют представители армии. Депутаты собрания народных представителей провинций, автономных округов и городов с районным делением избираются на собраниях военнослужащих, созываемых в полках и выше, а депутаты собраний уездного звена — военнослужащими путем прямых выборов.

Особое представительство в ВСНП предусмотрено для населения Сянгана (Гонконга) и Аомэня

(Макао). Население этих особых районов избирает депутатов ВСНП на специально учрежденных собраниях.

В самом Сянгане Законодательный Совет формируется с использованием различных способов представительства. Решение о создании Временного Законодательного Совета было принято 24 марта 1996 г. на 4-й сессии ВСНП восьмого созыва. В октябре 1996 г. Подготовительный комитет утвердил способ формирования этого совета: его депутаты должны были избираться путем тайного голосования. Эти выборы состоялись 21 декабря 1996 г. в Шэньчжэне (КНР). Из 130 кандидатов в депутаты было избрано 60 членов нового высшего представительного органа Сянгана со сроком полномочий до 30 июня 1998 г.

Избранный в 1998 г. Законодательный Совет состоит из 60 членов, из которых 20 членов избираются непосредственно населением, 30 членов — различными так называемыми функциональными организациями (о них будет сказано ниже) и 10 человек определяются коллегией выборщиков. Члены Законодательного Совета должны постоянно проживать в Сянгане. Однако в парламент могут быть избраны и лица, не имеющие китайского гражданства, но постоянно проживающие в Сянгане и при этом имеющие право проживания в других странах. Эта категория не должна превышать в парламенте 12 членов (20%). Из них четыре члена избираются в ходе прямого голосования, шесть членов избираются от функциональных (профессиональных) организаций и два члена избираются коллегией выборщиков.

На выборах в 2000 г. уже 24 члена Законодательного Совета были избраны прямыми выборами, 30 членов — профессиональными (функциональными) организациями и шесть членов — коллегией выборщиков. На выборах в 2004 г. планируется избрать 30 членов прямыми выборами и 30 членов — профессиональными (функциональными) организациями.

Выборы членов Законодательного Совета первого созыва непосредственно населением проводятся двумя способами: во-первых, жители Сянгана выбирают конкретных лиц, во-вторых, они голосуют за конкретную партию, избирательное объединение.

В первом случае Сянганский особый административный район (СОАР) делится на несколько избирательных округов, в каждом из которых выбираются от двух до пяти членов Законодательного Совета (многомандатные избирательные округа). При этом избиратель голосует только за одного кандидата. Во втором случае СОАР делится на несколько избирательных округов, где конкурируют политические партии и избирательные объединения. Они и распределяют места в Законодательном Совете с учетом количества поданных за них голосов избирателей.

Самое большое количество депутатов выбирается от так называемых профессиональных (функциональных) организаций — им отведено 30 мест в парламенте Сянгана. При этом по одному депутату имеют торговые круги первой группы (Центральная торговая корпорация Сянгана), торговые круги второй группы (Центральная торговая корпорация Сянган-КНР), банкиры, служащие банков, лица, отвечающие за общественное благосостояние жителей Сянгана, деловые круги, связанные с земельной собственностью и строительством, представители туристического бизнеса, работники медицины, здравоохранения, образования, юстиции, строительства, геодезии, городского планирования и бухгалтерского учета, инженеры. Представители рабочих имеют два места в парламенте. Девять мест распределяются среди следующих групп населения: работников физической культуры, искусства, издательств, лиц, занимающихся физическим трудом, работников сферы импорта и экспорта, текстильной и швейной промышленности, оптовой и розничной торговли, представителей средств массовой информации, членов китайской ассоциации предприятий, работников сельского хозяйства и рыболовства, сферы страхования, ресторанов, традиционной китайской медицины, сферы высшего образования, объединения сянганских работодателей.

Коллегия выборщиков, которая избрала 10 членов Законодательного Совета первого созыва, состояла из 800 человек, а не из 400 человек, как это было при выборах Временного Законодательного Совета. Все члены коллегии выборщиков должны были являться постоянными жителями Сянгана. В указанное число вошли 200 представителей от торгово-промышленных и банковских кругов, 200 представителей от различных специалистов и профессиональных организаций, 200 представителей от трудящихся, сферы социального обслуживания и религии, 200 человек, представлявших Временный Законодательный Совет, региональные организации, депутатов ВСНП и прочих от Сянгана.

Аомэнь перешел под суверенитет КНР 20 декабря 1999 г. В Аомэньском особом административном районе (АОАР) предусмотрено функционирование Высшего исполнительного должностного лица (он же формирует правительство) и Законодательного совета.

Первое Высшее исполнительное должностное лицо было назначено центральным правительством (Государственным советом) КНР по рекомендации Отборочного комитета. Отборочный комитет состоял из 200 членов, представляющих различные слои населения Аомэня: 60 от промышленного, коммерческого и финансового секторов, 50 от секторов культуры и образования, 50 от рабочих, от представителей сферы обслуживания и религиозных организаций, 40 — политические деятели времени господства Португалии, депутаты от Аомэня в ВСНП, представители членов (от Аомэня) Национального комитета Народного политического консультативного совета Китая. Срок полномочий Высшего исполнительного должностного лица — пять лет. В дальнейшем Высшее исполнительное должностное лицо будет избираться на тот же срок Избирательным комитетом. Избирательный комитет, который переформируется один раз в пять лет, состоит из 300 членов: 100 от промышленного, коммерческого и финансового секторов, 80 от секторов культуры и образования, 80 от рабочих, от представителей сферы обслуживания и религиозных организаций, 40 — представители членов Законодательного совета АОАР, представители членов муниципальных органов АОАР, депутаты от Аомэня во ВСНП, представители членов (от Аомэня) Народного политического консультативного совета Китая. Кандидаты на должность Высшего исполнительного должностного лица могут быть выдвинуты только группой членов Избирательного комитета численностью не менее 50. Высшим исполнительным должностным лицом может стать гражданин КНР не моложе 40 лет, постоянно проживающий на территории КНР не менее 10 лет. Одно и то же лицо может занимать эту должность не более двух сроков подряд.

Законодательный совет Аомэня первого созыва (до 15 октября 2001 г.) состоял из 23 членов: восемь избранных прямыми выборами, восемь избранных непрямыми выборами, семь назначенных Высшим исполнительным должностным лицом. Примечательно, что существовавшая во время последнего периода португальского господства Законодательная ассамблея Макао (с 1976 по 1999 г.) также насчитывала 23 члена (16 избравшихся и семь назначавшихся Губернатором). Законодательный совет АОАР второго созыва состоит из 27 членов: 10 избранных прямыми выборами, 10 избранных косвенными выборами, семь назначенных Высшим исполнительным должностным лицом. Начиная с третьего созыва и в дальнейшем Законодательный совет АОАР будет состоять из 29 членов: 12 избираемых прямыми выборами, 10 избираемых непрямыми выборами, семь назначаемых Высшим исполнительным должностным лицом.

Голосование на выборах в КНР — тайное.

Партии и выборы. В Конституции нигде прямо не закрепляется руководящая роль КПК. В преамбуле эта роль несколько раз упоминается, но главным образом как одно из важнейших условий, обеспечивших победу новодемократической революции и достижения в области социалистического строительства. Правда, указывается, что «народы всех национальностей Китая, руководимые Коммунистической партией Китая... будут и впредь отстаивать демократическую диктатуру народа и социалистический путь, постоянно совершенствовать различные социалистические институты, развивать социалистическую демократию». Таким образом, в преамбуле просто констатируется факт, что народы Китая действуют под руководством КПК, т. е. речь идет о сложившемся порядке вещей. Однако в Конституции КНР 1982 г. нет нормативных предписаний о руководящей роли КПК как о должном. Правда, ч. 2 ст. 24 гласит: «Государство выступает за общественную мораль, для которой характерна любовь к Родине, народу, труду, науке, социализму, проводит в народе воспитание в духе патриотизма, коллективизма и интернационализма, коммунизма, воспитание на основе диалектического и исторического материализма, ведет борьбу против буржуазной, феодальной и прочей тлетворной идеологии». Можно сказать, что это положение Основного закона Китая косвенно закрепляет ведущую роль КПК в определении государственной политики в сфере духовной культуры и воспитания, поскольку именно она считается носителем ряда указанных ценностей и идеологических основ.

Необходимо иметь в виду, что на деле роль КПК в осуществлении власти в Китае очень высока. Все решения, имеющие жизненно важное значение для общества и государства, получают вначале одобрение в ее высших органах, а уже потом передаются в соответствующие государственные органы, которые на основе таких решений принимают акты и осуществляют необходимые действия для претворения их в жизнь. Последовательность проведения в жизнь решений КПК обеспечивается и контролируется через ее членов, входящих в государственные органы и общественные организации и занимающих в них ключевые должности, хотя никакого формального, законодательно закрепленного критерия партийности для занятия таких должностей не существует. Статистические данные об итогах выборов показывают, что обычно избираются все кандидаты, предложенные КПК, и только 6,3% — из

числа выдвинутых избирателями¹.

В КНР наряду с КПК (более 57 млн членов), существуют еще восемь партий, которые именуются демократическими: Революционный комитет Гоминьдана (49 тыс. членов), Демократическая лига Китая (более 120 тыс. членов), Ассоциация демократического национального строительства Китая (более 63 тыс. членов), Ассоциация содействия развитию демократии в Китае (более 58 тыс. членов), Рабоче-крестьянская демократическая партия Китая (более 58 тыс. членов), Чжигундан Китая (Партия стремления к справедливости) (более 14 тыс. членов), Общество Цзюсань («3 сентября») (более 60 тыс. членов), Тайваньская лига демократического самоуправления (более 1,4 тыс. членов). Правда, все эти партии были созданы еще до провозглашения КНР. Хотя в Китае существует несколько партий, ни одна партия не считается оппозиционной. Вместе с тем все партии имеют представительство в выборных органах государственной власти. Например, около 20% депутатов ВСНП принадлежат к демократическим партиям. КПК периодически консультируется по различным вопросам с этими партиями и общественными организациями. Все партии и значительная часть общественных организаций входят в Народный политический консультативный совет Китая. В составе этого Совета — представители около 30 организаций (включая все партии), а также отдельные беспартийные деятели.

Партийные системы Сянгана (Гонконга) и Аомэня пока отличаются от партийной системы, существующей на остальной части КНР.

Назначение выборов. Выборы депутатов собраний народных представителей назначаются постоянными комитетами этих собраний в соответствии со сроками, установленными Конституцией и законодательными актами.

Выдвижение и регистрация кандидатов. Право выдвижения кандидатов в депутаты принадлежит партиям и общественным организациям (по отдельности или совместно) и группам избирателей, насчитывающим более 10 граждан. Число кандидатов должно превышать количество депутатских мандатов. При прямых выборах число кандидатов должно составлять от 1,3 до 2 на одно вакантное место, а при многостепенных число кандидатов в депутаты должно превышать количество мандатов на 20—50%. В процессе выдвижения проводятся многократные обсуждения кандидатур в группах избирателей, а затем за пять дней до выборов окончательный список кандидатов, выдвинутых с учетом мнения относительного большинства избирателей, официально публикуется.

Избирательные органы. Организация проведения прямых выборов депутатов возложена на избирательные комиссии, формируемые из представителей общественности собраниями народных представителей. Руководство проведением выборов и избирательными комиссиями возложено на постоянные комитеты собраний народных представителей. При выборах депутатов ВСНП от армии состав избирательной комиссии утверждается Постоянным комитетом ВСНП, а состав остальных избирательных комиссий утверждается вышестоящими избирательными комиссиями.

Организация избирательной кампании. В КНР избирательная кампания фактически совпадает с процедурой выдвижения кандидатов в силу специфики и продолжительности этой процедуры, о чем уже было сказано.

Финансирование избирательной кампании. Все расходы на выборы, включая и расходы, связанные с проведением консультационных собраний избирателей, на которых практически совмещается процедура выдвижения кандидатов с избирательной кампанией, покрываются за счет бюджета соответствующего уровня.

Организация голосования. Одномандатные и многомандатные избирательные округа образуются по месту жительства и по месту работы в учреждениях и на предприятиях. В каждом избирательном округе избирают от одного до трех депутатов.

Голосование производится на избирательных участках, которые должны быть оборудованы для обеспечения тайности голосования. Избиратель вправе проголосовать не только за или против любого внесенного в бюллетень кандидата, но и вписать в бюллетень имя любого гражданина, за которого таким образом будет подан голос. Избиратель имеет право не участвовать в голосовании. В случае отсутствия в день голосования избиратель вправе письменно уполномочить другого избирателя проголосовать за него. Однако один избиратель вправе иметь такие поручения не более чем от трех лиц.

Избирательная система. В КНР действует преимущественно мажоритарная избирательная система абсолютного большинства. Соответственно избранным считается кандидат, получивший более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании. При многостепенных выборах избранным признается кандидат, набравший более половины голосов от общего числа всех депутатов нижестоящих собраний народных представителей. Если требуемое большинство получили больше

кандидатов, чем вакантных мест, избранными считаются кандидаты, получившие наибольшее количество голосов. При равном количестве полученных кандидатами в одном избирательном округе голосов проводятся повторные выборы, в которых принимают участие эти кандидаты. Если избрано меньше депутатов, чем предусмотрено для данного органа, то проводятся дополнительные выборы среди неизбранных кандидатов с учетом норм необходимого превышения числа кандидатов над количеством вакантных мест. Если доизбирается один депутат, то кандидатов должно быть двое. При прямых дополнительных выборах избранным считается кандидат, за которого подано большинство голосов, но не менее одной трети от числа проголосовавших.

Отзыв депутатов. Избиратели и органы, избравшие депутата, вправе его отозвать досрочно. Письменные предложения об отзыве депутатов уездных и волостных собраний народных представителей с указанием причин такой инициативы могут направляться в постоянный комитет уездного собрания, подписанные не менее 30 избирателями соответствующего избирательного округа. Депутат имеет право устно на собрании или письменно изложить свое мнение о выдвинутых основаниях отзыва. Оба документа рассылаются избирателям, после чего постоянный комитет направляет ответственного работника для руководства процессом голосования об отзыве. Депутат считается отозванным, если за отзыв проголосовало более половины избирателей данного округа.

На сессиях уездных или других вышестоящих собраний народных представителей президиум собрания или более одной десятой депутатов вправе предложить отозвать депутата вышестоящего собрания, избранного соответствующим собранием. В период между сессиями с такой инициативой могут выступить советы председателей постоянных комитетов или не менее одной пятой членов постоянного комитета избравшего депутата собрания. Депутат, об отзыве которого идет речь, имеет право на ответ на заседании президиума или пленарном заседании собрания, а также на письменный ответ. Голосование об отзыве проводится на пленарном заседании. Для отзыва требуются голоса более половины депутатов собрания народных представителей, а в период между сессиями — более половины состава постоянного комитета. Об отзыве следует сообщить постоянному комитету вышестоящего собрания.

Письменное заявление об отзыве депутата от армии, избранного прямым голосованием, может быть заявлено группой не менее 10 граждан первоначального избирательного округа. Инициировать отзыв депутата вышестоящего собрания народных представителей могут избирательные комиссии полка и выше. Голосование проводится после обсуждения вопроса избравшим депутата собранием народных представителей. Решение об отзыве направляется в постоянный комитет собрания народных представителей равного уровня и в войсковую избирательную комиссию вышестоящей ступени для сведения.

Голосование об отзыве депутата — тайное.

Глава 10

ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СОВРЕМЕННОМ ЮРИДИЧЕСКОМ КОНТЕКСТЕ. ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В КОНТЕКСТЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СТАНДАРТОВ

Конституция РФ и институт свободных выборов в контексте международных избирательных стандартов. Новейший этап развития избирательного права и избирательной системы Российской Федерации берет свое начало в сентябре-октябре 1993 г., когда в соответствии с Указом Президента РФ от 21 сентября 1993 г. № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» было приостановлено осуществление законодательной, распорядительной и контрольной функций Съездом народных депутатов РФ и Верховным Советом РФ, а после принятия 12 декабря 1993 г. в ходе всенародного голосования новой демократической Конституции РФ была введена принципиально иная система органов государственной власти и местного самоуправления на основе разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, организационное отделение органов местного самоуправления от системы органов государственной власти.

Согласно ст. 1 Конституции РФ 1993 г. Россия есть демократическое федеративное государство с республиканской формой правления, при этом в ст. 3 зафиксировано краеугольное демократическое положение о том, что носителем суверенитета и единственным источником власти является многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Высшим непосредственным выражением

власти народа являются референдум и свободные выборы. В Конституции закреплены: в ст. 32 право граждан РФ избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления; в ст. 13 — признание в Российской Федерации политического многообразия, многопартийности; в ст. 81 — универсальные принципы избирательного права при проведении выборов Президента РФ: всеобщее равное прямое избирательное право при тайном голосовании. В ч. 4 ст. 81 и ст. 96 закреплено, соответственно, что порядок выборов Президента РФ и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ (Государственная Дума) устанавливается федеральными законами.

В Конституции закреплены основные черты института досрочных выборов Президента РФ и Государственной Думы. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 92 Конституции РФ Президент РФ прекращает исполнение полномочий досрочно в случае его отставки, стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия или отрешения от должности. В случае досрочного прекращения Президентом исполнения своих полномочий досрочные выборы должны состояться не позднее трех месяцев с момента их досрочного прекращения, при этом во всех случаях, когда Президент не в состоянии выполнять свои обязанности, их временно исполняет Председатель Правительства РФ. В случае же роспуска Государственной Думы Президент назначает дату выборов, с тем чтобы вновь избранная Государственная Дума собралась не позднее чем через четыре месяца с момента роспуска (ч. 2 ст. 109).

В соответствии с п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ находится установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления. На этой основе в 1999 г. были принят Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», который применительно к институту досрочных выборов закрепил, что полномочия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ могут быть прекращены досрочно в случаях: а) принятия указанным органом решения о самороспуске, при этом решение о самороспуске принимается в порядке, предусмотренном конституцией (уставом) или законом субъекта РФ; б) роспуска указанного органа высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти) по основаниям, предусмотренным указанным Федеральным законом; в) вступления в силу решения соответственно верховного суда республики, суда края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа о неправомочности данного состава депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий; г) роспуска указанного органа в порядке и по основаниям, предусмотренным указанным Федеральным законом (в этом случае полномочия указанного органа прекращаются со дня вступления в силу федерального закона о его роспуске). В случае досрочного прекращения полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ назначаются внеочередные выборы, которые проводятся не позднее чем через шесть месяцев со дня вступления в силу решения о досрочном прекращении его полномочий. Кроме того, указанный Федеральный закон определяет не только случаи досрочного прекращения полномочий законодательного органа, но также частично раскрывает положение о неправомочности его депутатского состава, включая в содержательный перечень данного понятия такой компонент, как сложение депутатами своих полномочий.

В Конституции РФ имеются и другие положения, связанные с организацией избирательного процесса, которые получили свое раскрытие и развитие в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов РФ.

После проведения 12 декабря 1993 г. одновременно со всенародным голосованием по проекту Конституции первых выборов в Государственную Думу и Совет Федерации Федерального Собрания РФ — палаты нового законодательного и представительного органа государственной власти Российской Федерации — развитие избирательного права происходило на новой конституционной основе, отличающейся от прежних конституционно-правовых подходов. Кроме того, в 1993—1995 гг. указами Президента РФ были внесены кардинальные изменения в избирательную систему Российской Федерации на федеральном, региональном и местном уровнях. На федеральном уровне и в каждом субъекте РФ были приняты пакеты законодательных и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы избирательного права. Изменившимся правовым реалиям должны были соответствовать качественно новые формы рамочного (единообразного) правового регулирования основных аспектов организации и проведения выборов в федеральные органы государственной власти, органы

государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления.

Современное российское избирательное право как демократический институт народовластия должно соответствовать общепризнанным принципам и нормам международного права, которые в совокупности составляют международные избирательные стандарты проведения демократических свободных выборов. В Конституции РФ закреплено положение о том, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы, и если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора (ч. 4 ст. 15). Как известно, со второй половины XX в. избирательные права и свободы человека и гражданина стали предметом интенсивного внимания со стороны международных организаций. В настоящее время принято и действует более 20 основных международных правовых актов в области обеспечения избирательных прав и свобод человека и гражданина, организации и проведения демократических свободных выборов, участником которых является Российская Федерация. В этой связи необходимо отметить, что в ст. 3 Протокола № 1 к европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод впервые было закреплено положение о проведении свободных выборов, которое нашло свое закрепление в ст. 3 Конституции РФ, а также в Федеральном законе от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Как известно, Договор о создании Союзного государства от 8 декабря 1999 г. закрепляет ряд положений об организации избирательного процесса в Союзном государстве, в том числе о сроках полномочий союзных органов государственной власти, назначения и проведения выборов. Так, Парламент Союзного государства является представительным и законодательным органом и состоит из двух палат — Палаты Союза и Палаты Представителей. Палата Представителей состоит из 75 депутатов от Российской Федерации и 28 депутатов от Республики Беларусь, избираемых на основе всеобщего избирательного права при тайном голосовании сроком на четыре года (ст. 39). Выборы в Палату Представителей назначает Высший Государственный Совет Союзного государства (ст. 35). При этом выборы в Палату Представителей первого созыва проводятся не позднее шести месяцев после принятия парламентами государств-участников соответствующих законодательных актов (ст. 64). Вместе с тем необходимо отметить, что хотя ряд статей Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» непосредственно регулирует некоторые вопросы организации избирательного процесса при проведении выборов депутатов Палаты Представителей, но указанный Федеральный закон не регулирует вопрос о предельном сроке избрания и полномочий как Палаты Представителей, так и ее депутатов.

В рамках Содружества Независимых Государств (СНГ) впервые в международной практике разработана и 7 октября 2002 г. главами семи государств — участников СНГ (Армении, Грузии, Киргизии, Молдовы, России, Таджикистана, Украины) подписана Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств, которая вступает в силу после ее ратификации не менее чем тремя государствами. Указанная Конвенция состоит из преамбулы и 26 статей: ст. 1—10 определяют основные принципы современного избирательного права и организации избирательного процесса — стандарты демократических выборов, а также гарантии их реализации, в том числе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании; ст. 11—17 содержат организационно-правовые основы статуса участников избирательного процесса, включая политические партии и иные общественные объединения, их уполномоченных представителей, доверенных лиц, национальных (общественных) наблюдателей, международных (иностраных) наблюдателей, а также основы информационного и финансового обеспечения выборов, избирательной кампании и предвыборной агитации; ст. 18—26 определяют процедурный порядок подписания и вступления в силу этой Конвенции.

Кроме того, указанная Конвенция содержит следующие основные положения. Во-первых, в ее рамках кодифицированы и содержательно обогащены международные правовые нормы в области организации избирательного процесса посредством закрепления таких стандартов, как демократические, периодические, обязательные, свободные, подлинные, справедливые, конкурентные, открытые и гласные выборы, проводимые на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, обеспечение судебной защиты избирательных прав и свобод всех участников выборов, осуществление общественно го и международного наблюдения за выборами,

гарантии их реализации. В документе впервые даны развернутые определения вышеназванных избирательных стандартов, механизмы их реализации. Конвенция содержит ряд положений, обеспечивающих эффективную реализацию принципа открытости и гласности выборов, деятельности избирательных органов на всех стадиях избирательного процесса с целью повышения уровня доверия участников выборов к итогам голосования и результатам выборов, избранным кандидатам.

Во-вторых, в указанной Конвенции закреплены положения, касающиеся организации международного наблюдения за выборами с учетом практики его проведения ООН, ОБСЕ, Совета Европы, других международных организаций, а также органов СНГ. Впервые в международно-правовом документе конкретизирован правовой статус международных наблюдателей, определены основные их полномочия, гарантии, содействующие выполнению ими своих функций с целью объективного наблюдения за выборами и оценки соответствия национального избирательного законодательства, практики проведения выборов, обеспечения избирательных прав и свобод участников избирательного процесса международным обязательствам государства по проведению демократических выборов. Статус и полномочия международных наблюдателей закреплены отдельно в ст. 15.

В-третьих, этой Конвенцией предусматривается создание специального органа — Межгосударственного избирательного совета, на который возлагается оказание, в частности, содействия по подготовке и проведению наблюдения за выборами. Она содержит и иные инновационные элементы международно-правового регулирования стандартов демократических выборов, избирательных прав и свобод в рамках организации современного избирательного процесса. В целом документ является одним из подтверждений стремления государств — участников СНГ, в том числе и Российской Федерации, к дальнейшей демократизации избирательного процесса, созданию новой международной системы гарантий избирательных прав и свобод участников выборов, обеспечению стабильности политического развития, развитию международных избирательных стандартов.

Таким образом, конституционное законодательство и избирательное законодательство Российской Федерации неразрывно связаны с современными международными избирательными стандартами и интенсивно развиваются на основе взаимообогащения и гармонизации.

Федеральное избирательное законодательство. Первым федеральным законом в цепи новейшего избирательного законодательства Российской Федерации, принятым в соответствии с Конституцией РФ и обеспечивающим реализацию конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, являлся Федеральный закон от 6 декабря 1994 г. № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации», впоследствии трансформированный в Федеральный закон от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в который в дальнейшем вносились существенные изменения и дополнения, связанные в основном с определением правового статуса политических общественных объединений (политических партий) как избирательных объединений и их участием в избирательном процессе. Этот Федеральный закон зафиксировал базовые положения и стандарты свободных выборов и гарантии реализации конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. В частности, он закрепил универсальные принципы и гарантии участия граждан в выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, основные стадии и процедуры избирательного процесса, определил статус избирательных комиссий, условия финансирования выборов и избирательных кампаний кандидатов и избирательных объединений, а также регламентировал ряд других вопросов подготовки и проведения выборов.

Новый Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» 2002 г. существенно укрепил гарантии правовой базы выборов. Так, указанный Федеральный закон имеет прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации, поэтому иные федеральные законы о выборах, а также конституции (уставы), законы субъектов РФ, иные нормативные правовые акты о выборах не должны ему противоречить; в случае противоречия непосредственно применяются нормы этого Федерального закона. Кроме того, в целях усиления правовых гарантий обеспечения избирательных прав граждан введена норма, в соответствии с которой при отсутствии в субъекте РФ закона о выборах либо недостаточности имеющейся правовой базы выборы проводятся на основе указанного федерального закона, а также указов Президента РФ (ст. 11). Такой же порядок определен для аналогичных ситуаций применительно к выборам органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления в случае,

если срок их полномочий истек или полномочия были прекращены досрочно.

Целый ряд новелл указанного Федерального закона касаются повышения роли политических партий в избирательном процессе. Так, при проведении федеральных и региональных выборов избирательными объединениями признаются только политические партии и их региональные отделения. При этом в течение двух лет со дня вступления в силу Федерального закона от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» (до 14 июля 2003 г.) избирательными объединениями наряду с политическими партиями признаются общероссийские политические общественные объединения, созданные и зарегистрированные в соответствии с Федеральным законом от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях». Изменилось также законодательное содержание понятия «избирательный блок»: это не только предвыборный союз двух и более избирательных объединений, но и союз одной или нескольких политических партий, являющихся избирательными объединениями, с одним или двумя общероссийскими общественными объединениями (организациями, движениями), устав которых предусматривает участие в выборах. При этом в избирательном блоке может состоять не более трех участников.

Ряд новелл Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» стимулирует участие политических партий в выборах. Так, регистрация кандидатов, списков кандидатов, выдвинутых политическими партиями, избирательными блоками, осуществляется без сбора подписей избирателей и внесения избирательного залога при условии, что по результатам ближайших предыдущих выборов депутатов Государственной Думы федеральные списки кандидатов этих политических партий, избирательных блоков были допущены к распределению депутатских мандатов. Кроме того, вводится пропорциональная часть избирательной системы при проведении выборов депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ. Так, в п. 16 ст. 35 указанного Федерального закона закреплено принципиально новое положение о том, что не менее половины депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта РФ либо в одной из его палат распределяются между списками кандидатов, выдвинутыми избирательными объединениями, избирательными блоками, пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов. Законом субъекта РФ может предусматриваться необходимый для допуска к такому распределению депутатских мандатов минимальный процент голосов избирателей, полученных списком кандидатов. При этом минимальный процент голосов избирателей должен устанавливаться с таким расчетом, чтобы к распределению депутатских мандатов было допущено не менее двух списков кандидатов, получивших в совокупности более 50% голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Таким образом, на региональном уровне в обязательном порядке должна быть введена смешанная избирательная система, которая прежде применялась только некоторыми субъектами РФ (по состоянию на 1 января 2003 г. смешанная избирательная система применяется на выборах в законодательный (представительный) орган государственной власти, в частности, в Красноярском крае, Калининградской и Свердловской областях). Указанный Федеральный закон устанавливает переходный период до 14 июля 2003 г. для того, чтобы привести законодательство субъектов РФ в соответствие с этим требованием. Данное правило не является обязательным для тех субъектов РФ, где зарегистрировано менее трех региональных отделений общероссийских политических партий. В целях оказания научно-практической помощи региональным законодателям в этой работе Центральной избирательной комиссией РФ были подготовлены и постановлением от 25 декабря 2002 г. № 1671419-3 утверждены Методические рекомендации по выбору вида пропорциональной избирательной системы при подготовке проекта закона субъекта РФ о выборах законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ.

Наконец, в состав избирательных комиссий в субъектах РФ в обязательном порядке должно быть назначено не менее половины (прежде — одной трети) членов комиссии по предложениям политических партий, представленных в Государственной Думе или законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта РФ.

В целом указанный Федеральный закон развил и существенно обогатил положения Конституции РФ, касающиеся проведения свободных выборов, и на этой основе восполнил некоторые конституционные пробелы. Так, согласно Конституции, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании предусмотрено избрание только Президента РФ (ст. 81). Рассматриваемый же Федеральный закон закрепил, что указанные принципы как конституционные принципы организации

избирательного процесса применяются на всех выборах в Российской Федерации, и такой подход нашел поддержку со стороны Конституционного Суда РФ¹. Избирательное законодательство Российской Федерации инкорпорирует положения Федерального закона «О политических партиях» (2001 г.), который внес принципиальные изменения в субъектный состав участников выборов как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Назначение выборов. Обязательное и периодическое проведение свободных выборов в разумные сроки — одна из публично-правовых обязанностей демократического правового государства. Государством должны гарантироваться периодический характер выборов, свободное волеизъявление граждан на выборах, защита демократических принципов и норм избирательного права во взаимосвязи с общепризнанными принципами и нормами международного права.

В международном праве обязательный характер выборов рассматривается как обязанность государства проводить свободные выборы с разумной периодичностью. Так, в ст. 21 Всеобщей декларации прав человека сформулировано положение о том, что воля народа должна находить свое выражение в периодических выборах¹. В ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах закрепляется право каждого гражданина «голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах»². В ст. 3 Протокола № 1 к европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод содержится обязательство государств «проводить с разумной периодичностью свободные выборы». В подп. 5.1 п. 5 Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (29 июня 1990 г.) подчеркнуто, что к числу элементов справедливости, которые существенно необходимы для полного выражения равных и неотъемлемых прав всех людей, относятся «свободные выборы, проводимые через разумные промежутки времени»¹. Таким образом, в международно-правовых документах периодический характер выборов находит свое текстуальное выражение в таких терминах, как «периодические выборы», «выборы с разумной периодичностью», «свободные выборы, проводимые через разумные промежутки времени», «выборы, организуемые через регулярные периоды», при этом по своему содержанию они неразрывно увязываются с проведением выборов через разумные промежутки времени.

Как следует из ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, принципы обязательности и периодичности выборов, закрепленные в перечисленных нормах, являются составной частью правовой системы Российской Федерации, признаются и гарантируются Российской Федерацией в качестве конституционно-правовых принципов организации избирательного процесса. На этой основе в новый Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» дополнительно включен один из важнейших организационных принципов свободных выборов — их периодический характер. В частности, в преамбуле указанного Федерального закона сказано, что «демократические, свободные и периодические выборы... являются высшим непосредственным выражением принадлежащей народу власти».

Институт назначения выборов в Российской Федерации опирается на следующие конституционно-правовые положения. Во-первых, выборы органов и выборных должностных лиц являются обязательными, периодическими и проводятся в сроки, установленные Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований. Во-вторых, федеральное избирательное законодательство предусматривает несколько организационно-правовых моделей назначения выборов: выборы назначает уполномоченный на то орган или должностное лицо в соответствии со сроками, установленными нормативными правовыми актами. В случае если указанные органы или должностные лица не назначают выборы, выборы назначают и проводят соответствующие избирательные комиссии в срок, указанный в соответствующем нормативном правовом акте. При этом в рамках другой организационно-правовой модели выборы в случаях, перечисленных в законах, назначает суд общей юрисдикции, а проводят выборы действующие либо временные избирательные комиссии. В-третьих, в условиях федеративного государства используется механизм обеспечения назначения и проведения региональных и муниципальных выборов на основе дополнения правовой базы субъектов РФ непосредственным применением соответствующих положений федерального избирательного законодательства.

Так, если срок полномочий органа государственной власти субъекта РФ, органа местного самоуправления истек или полномочия были досрочно прекращены, а соответствующий закон субъекта РФ о выборах отсутствует либо положения закона не могут быть применены вследствие признания его судом недействующим и не подлежащим применению, выборы в орган государственной власти субъекта РФ, орган местного самоуправления в части положений закона, признанных судом не

действующим и не подлежащим применению, проводятся соответствующей избирательной комиссией на основе федеральных законов, обеспечивающих реализацию права граждан РФ избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а в случае если имеющаяся правовая база недостаточна, в части, не урегулированной законом, также (как уже отмечалось) на основе указов Президента РФ. К имеющейся правовой базе о назначении выборов относятся также федеральные законы, обеспечивающие конституционные права граждан РФ избирать и быть избранными в органы местного самоуправления. Прежде всего это Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления», которым утверждено Временное положение о проведении выборов депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления в субъектах РФ, не обеспечивших реализацию конституционных прав граждан РФ избирать и быть избранными в органы местного самоуправления.

Таким образом, закрепляются общепринятый конституционно-правовой механизм назначения выборов и правомочие уполномоченного на то органа или должностного лица по принятию решения о назначении выборов. Одновременно предусматривается механизм, который основывается на исходном обладании органами государственной власти, включая органы судебной власти, правом назначения выборов и переходе данного правомочия к избирательным комиссиям (конечно, в виде исключения и в случаях, точно и исчерпывающим образом перечисленных в законодательстве) в случае фактического отсутствия уполномоченного на то органа или должностного лица либо пропуска действующим органом или должностным лицом срока для принятия или опубликования решения о назначении выборов.

При назначении выборов используются следующие основные механизмы: а) институты очередных, досрочных, повторных выборов; б) назначение и проведение выборов самой избирательной комиссией в случае пропуска уполномоченными органами или должностными лицами сроков их назначения; в) сокращенные или увеличенные сроки избирательных действий при проведении досрочных и повторных выборов; г) возможность совмещения выборов с федеральными и иными выборами; д) ротационные выборы части депутатского состава законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ.

Порядок назначения выборов в федеральные органы государственной власти закреплен в Конституции РФ и федеральных законах о выборах. Так, в соответствии с п. «а» ст. 84 Конституции и Федеральным законом от 20 декабря 2002 г. № 175-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» выборы депутатов Государственной Думы назначает Президент РФ, а выборы Президента РФ в соответствии с п. «д» ч. 1 ст. 102 Конституции назначает Совет Федерации Федерального Собрания РФ (Совет Федерации). Назначение выборов, как очередных, так и досрочных, депутатов нижней палаты федерального парламента и главы государства конституционно отнесено к компетенции различных ветвей власти в лице соответствующих федеральных органов государственной власти и имеет перекрестный характер.

Досрочные выборы проводятся в связи с досрочным прекращением выборным органом, депутатами, выборным должностным лицом исполнения своих полномочий только в случаях, прямо указанных в Конституции РФ, федеральных законах, конституциях (уставах), законах субъектов РФ, уставах муниципальных образований. Федеральное законодательство и законодательство субъектов РФ о выборах предусматривают обязательность назначения досрочных выборов в случаях, во-первых, досрочного прекращения полномочий органов государственной власти, органов местного самоуправления; во-вторых, досрочного прекращения полномочий депутатов, влекущего за собой неправомочность органа, т. е. отсутствие предусмотренного нормативными правовыми актами кворума для принятия решений органа.

Законодательство устанавливает дифференцированные временные рамки для принятия решения о назначении очередных и досрочных выборов. Решение о назначении очередных выборов должно быть принято до истечения срока, на который был избран действующий орган или депутаты, и на этой основе определяется нижняя граница срока для принятия указанного решения. Так, решение должно быть принято не позднее чем за 65 дней до истечения срока избрания (полномочий) органов (или депутатов, соответствующей части депутатов — в случае ротации). При этом законодательство не устанавливает продолжительности периода времени, в пределах которого уполномоченные на то органы или должностные лица правомочны принять решение о назначении выборов. Решение этого вопроса отнесено к компетенции федерального, регионального законодателя, местного самоуправления.

Обязанность по опубликованию решения о назначении выборов возлагается на орган или должностное лицо, принявшее решение. Законодательство возлагает на уполномоченный на то орган или должностное лицо обязанность только принять соответствующее решение о назначении выборов в сроки, установленные нормативными правовыми актами, и не предусматривает, что после вступления в силу правомерно принятого решения о назначении выборов оно может быть отменено или изменено (за исключением случаев введения чрезвычайного или военного положения). Это означает, что соответствующий орган или должностное лицо не вправе по каким-либо иным соображениям отменить или изменить ранее принятое решение о назначении выборов. На этой организационно-правовой основе также обеспечивается реализация принципа (нормы) об обязательности проведения выборов.

В частности, решение о назначении выборов депутатов Государственной Думы должно быть принято не ранее чем за 110 и не позднее чем за 90 дней до дня голосования. Днем голосования является второе воскресенье месяца, в котором истекает конституционный срок, на который была избрана Государственная Дума предыдущего созыва. Конституционный срок исчисляется со дня ее избрания, при этом днем избрания является день голосования, в результате которого она была избрана в правомочном составе. Решение о назначении выборов подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не позднее чем через пять дней со дня его принятия. Если Президент РФ не назначит выборы в установленный срок, выборы назначаются и проводятся Центральной избирательной комиссией РФ в первое или во второе воскресенье месяца, следующего за месяцем, в котором истекает срок, на который была избрана Государственная Дума. Решение о назначении выборов публикуется не позднее чем через семь дней со дня истечения установленного для Президента РФ срока официального опубликования решения о назначении выборов. При роспуске Государственной Думы в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией РФ, Президент РФ одновременно назначает досрочные выборы. Днем голосования в этом случае является последнее воскресенье перед днем, когда истекают три месяца со дня роспуска Государственной Думы. Решение о назначении досрочных выборов подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не позднее чем через пять дней со дня его принятия. Если Президент РФ, распустив Государственную Думу, не назначит выборы, они назначаются и проводятся Центральной избирательной комиссией РФ в первое или во второе воскресенье по истечении трех месяцев со дня роспуска Государственной Думы. Решение о назначении выборов публикуется не позднее чем через семь дней со дня истечения установленного для Президента РФ срока официального опубликования решения о назначении досрочных выборов.

В соответствии с Конституцией РФ (п. «д» ч. 1 ст. 102) и Федеральным законом от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» выборы Президента РФ назначает Совет Федерации — верхняя палата федерального парламента. Решение о назначении выборов должно быть принято не ранее чем за 100 и не позднее чем за 90 дней до дня голосования. Днем голосования является второе воскресенье месяца, в котором проводилось голосование на предыдущих общих выборах, четвертого года полномочий Президента. Решение о назначении выборов подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не позднее чем через пять дней со дня его принятия. Если Совет Федерации не назначит выборы, они назначаются и проводятся Центральной избирательной комиссией РФ в третье или четвертое воскресенье месяца, в котором проводилось голосование на предыдущих общих выборах. Решение комиссии о назначении выборов публикуется не позднее чем через семь дней со дня истечения установленного для Совета Федерации срока официального опубликования решения о назначении выборов. В случае прекращения Президентом РФ исполнения своих полномочий до истечения конституционного срока Совет Федерации не позднее чем через 14 дней со дня такого прекращения полномочий назначает досрочные выборы. Днем голосования в этом случае является последнее воскресенье перед днем, когда истекают три месяца со дня досрочного прекращения исполнения своих полномочий Президентом РФ. Решение о назначении досрочных выборов подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не позднее чем через пять дней со дня его принятия. Если Совет Федерации не назначит досрочные выборы, они назначаются и проводятся Центральной избирательной комиссией РФ в первое или во второе воскресенье по истечении трех месяцев со дня досрочного прекращения исполнения своих полномочий Президентом РФ. Решение комиссии о проведении выборов публикуется не позднее чем через семь дней со дня истечения установленного для Совета Федерации срока официального опубликования решения* о назначении досрочных выборов. Если в период, когда упомянутые в указанном Федеральном законе органы должны принять решение о назначении выборов Президента РФ, на территории Российской Федерации введено чрезвычайное или военное положение, днем

голосования на выборах является первое или второе воскресенье по истечении трех месяцев после прекращения действия чрезвычайного или военного положения.

Таким образом, если при назначении очередных выборов законодатель устанавливает процедуру принятия соответствующего решения о назначении выборов не позднее чем за фиксированное число дней до истечения срока, на который был избран орган (депутаты), то при назначении досрочных выборов установлена процедура, предусматривающая принятие решения о досрочном прекращении исполнения полномочий органа или депутатов и на этой основе решения о назначении даты проведения досрочных выборов, однако не позднее 14 дней со дня досрочного прекращения полномочий. Решение о назначении выборов (дня голосования) как один из неотъемлемых компонентов процедуры проведения выборов должно быть официально опубликовано в средствах массовой информации не позднее чем через пять дней со дня его принятия. Официальное опубликование решения о назначении выборов в средствах массовой информации означает законный характер выборов, при отсутствии же опубликованного решения выборы не могут быть признаны легитимными.

Федеральное избирательное законодательство определяет сроки (продолжительность) организации и проведения очередных и досрочных выборов. Предусматриваются дифференцированные сроки назначения (проведения) дня голосования в зависимости от уровня (федеральный, региональный или муниципальный) выборов. Так, если прежде устанавливался единый рамочный срок (его верхняя и нижняя границы) для проведения голосования, а именно: вне зависимости от уровня выборов голосование могло быть проведено не позднее чем через 180 дней и не ранее чем через 70 дней со дня принятия решения о назначении выборов, то теперь голосование на выборах в федеральные органы государственной власти должно быть проведено не позднее чем через 110 дней и не ранее чем через 80 дней со дня принятия решения о назначении выборов, на выборах в органы государственной власти субъектов РФ — соответственно 100 дней и 80 дней, на муниципальных выборах — соответственно 80 дней и 70 дней. Кроме того, существенно (от 70 до 100 дней в зависимости от уровня выборов) сокращена общая продолжительность периода от дня официального опубликования (публикации) решения уполномоченного на то органа или должностного лица о назначении (проведении) выборов и до дня голосования, т. е. сокращены по своей продолжительности сроки проведения избирательной кампании.

Чтобы голосование на выборах было законным, оно должно быть проведено в пределах указанного в избирательном законодательстве интервала и в один из дней, который также определяется в соответствии с законодательством. Для определения этого дня отводится интервал соответственно в 30 дней на выборах в федеральные органы государственной власти (как разница между верхней и нижней границами срока), 20 дней — на выборах в органы государственной власти субъектов РФ и 10 дней — на выборах в органы местного самоуправления. В пределах этих рамочных сроков федеральный и региональный законодатель вправе самостоятельно определить конкретную дату дня голосования, на который оно может быть назначено.

Голосование назначается уполномоченным на то органом или должностным лицом только на календарный выходной день — воскресенье (в соответствии с федеральным законодательством общим выходным днем является воскресенье). Ранее в законодательстве содержалось единственное ограничение в отношении назначения голосования: не допускалось назначение голосования на праздничный день. При сохранении прежней нормы о назначении голосования только на календарный выходной день в федеральных законах «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и «О выборах Президента Российской Федерации» существенно расширен перечень дней, на которые не допускается назначение голосования. В целом это связано с общей тенденцией усиления взаимосвязи избирательного права и избирательного процесса с другими отраслями права, в том числе с трудовым законодательством. Федеральное избирательное законодательство установило запрет на назначение голосования на предпраздничный день (в соответствии со ст. 112 Трудового кодекса РФ), на день, следующий за нерабочим праздничным днем, и на воскресенье, которое в установленном порядке объявлено рабочим днем. В силу этого не допускается объявление того или иного календарного дня недели выходным или иным нерабочим днем и назначение на этот день голосования (в том числе повторного голосования) как на очередных, так и досрочных выборах. В случае если воскресенье, на которое должны быть назначены выборы, совпадает с предпраздничным, нерабочим праздничным днем, днем, следующим за нерабочим праздничным днем, либо воскресеньем, которое в установленном порядке объявлено рабочим днем, выборы могут быть назначены на следующее календарное воскресенье.

Законодательство определяет систему организационно-правовых гарантий назначения и проведения выборов, в рамках которой в предусмотренных федеральным избирательным законодательством случаях решение о назначении выборов может быть также принято соответствующими избирательными комиссиями. В настоящее время Центральная избирательная комиссия РФ, избирательная комиссия субъекта РФ, избирательная комиссия муниципального образования наделены полномочием по назначению выборов (в случаях, предусмотренных федеральным избирательным законодательством) и на этой основе на них возложена обязанность по опубликованию решения о назначении выборов. Это связано с общеправовым правилом о том, что точкой отсчета начала избирательной кампании является официальное опубликование решения о назначении выборов.

Федеральное избирательное законодательство закрепляет механизм назначения выборов и в судебном порядке, если уполномоченный на то орган, должностное лицо или соответствующая избирательная комиссия не назначит в установленный срок выборы органов или депутата либо соответствующая уровню выборов избирательная комиссия отсутствует и не может быть сформирована в порядке, предусмотренном федеральным избирательным законодательством (в случае, например, досрочного прекращения полномочий органа или депутатов, влекущего за собой неправомочность органа). В указанных случаях выборы по заявлениям избирателей, избирательных объединений, избирательных блоков, чьи избирательные права нарушены, а также действующих органов государственной власти, органов местного самоуправления, прокурора назначаются судом общей юрисдикции в рамках гражданского судопроизводства. Назначение выборов в рамках судебной процедуры является, конечно же, исключительным случаем организации избирательного процесса, проведения свободных выборов. Однако указанное полномочие суда, являясь по существу так называемым «спящим полномочием» в ситуации законопослушной деятельности органов, должностных лиц, избирательных комиссий по назначению выборов, превращается в действенную гарантию принципа обязательности, периодичности выборов, избирательных прав и свобод граждан, иных участников избирательного процесса. Дата выборов определяется судом.

В случае если выборы назначены судом, действующая избирательная комиссия, которая своевременно не приняла решения о назначении и проведении выборов либо не опубликовала указанное решение, отстраняется от участия в организации выборов в силу непосредственного действия положений федерального избирательного законодательства. Выборы организует и проводит временная избирательная комиссия, которую для подготовки и проведения только данных выборов формирует Центральная избирательная комиссия РФ или избирательная комиссия субъекта РФ (соответственно уровню выборов) в количестве не более 15 членов с правом решающего голоса с соблюдением требований к составу избирательной комиссии, установленных федеральным избирательным законодательством, в течение семи дней со дня вступления судебного решения о назначении выборов в законную силу. Предложения соответствующей избирательной комиссии по кандидатурам в состав временной избирательной комиссии подаются субъектам права участия в формировании состава избирательных комиссий в порядке, предусмотренном федеральным избирательным законодательством. Состав временной избирательной комиссии подлежит опубликованию в официальном печатном органе Центральной избирательной комиссии РФ — «Вестнике Центральной избирательной комиссии Российской Федерации» и передается для опубликования в «Российскую газету». Временная избирательная комиссия правомочна проводить конкретные выборы в соответствии с решением суда. Срок ее полномочий ограничивается сроком завершения избирательной кампании на данных выборах.

Образование избирательных округов и избирательных участков. При проведении выборов депутатов Государственной Думы образуются избирательные округа (федеральный избирательный округ для выборов 225 депутатов по федеральным спискам кандидатов и 225 одномандатных избирательных округов) и избирательные участки. При проведении выборов Президента РФ образуются единый федеральный избирательный округ, который включает в себя всю территорию Российской Федерации, и также избирательные участки.

Для проведения выборов депутатов Государственной Думы, избираемых по одномандатным избирательным округам, на территории Российской Федерации образуются 225 одномандатных избирательных округов на основании представленных в Центральную избирательную комиссию РФ исполнительными органами государственной власти субъектов РФ данных о числе избирателей, зарегистрированных в соответствии с положениями Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» на территориях

субъектов РФ. Избиратели, проживающие за пределами территории Российской Федерации, приписываются к одномандатным избирательным округам, образованным на территории Российской Федерации. Данные о числе избирателей, зарегистрированных за пределами территории Российской Федерации, представляются в Центральную избирательную комиссию РФ Министерством иностранных дел РФ. Число избирателей одномандатного избирательного округа, к которому приписываются избиратели, проживающие за пределами территории Российской Федерации, должно быть меньше единой нормы представительства избирателей. Число избирателей, приписанных к такому округу, не должно превышать 10% от числа избирателей, зарегистрированных на территории этого округа.

Одномандатные избирательные округа образуются согласно следующим требованиям: а) должно соблюдаться примерное равенство этих округов по числу зарегистрированных на их территориях избирателей с допустимым отклонением от средней нормы представительства в пределах одного субъекта РФ не более чем на 10%, а в труднодоступных или отдаленных местностях — не более чем на 15% (перечень таких местностей устанавливается законом субъекта РФ, вступившим в силу до дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов); б) в пределах территории субъекта РФ не допускается образование одномандатного избирательного округа из территорий, не граничащих между собой, за исключением территорий, анклавных для субъекта РФ, муниципального образования, иной административно-территориальной единицы; в) не допускается образование одномандатного избирательного округа из территорий двух и более субъектов РФ; г) на территории каждого субъекта РФ должно быть образовано не менее одного одномандатного избирательного округа; д) распределение одномандатных избирательных округов между субъектами РФ должно обеспечивать максимально возможное равенство представленности в Государственной Думе избирателей, проживающих в различных субъектах РФ.

При соблюдении вышеуказанных требований к образованию указанных округов учитываются административно-территориальное устройство (деление) субъекта РФ, границы муниципальных образований. Центральная избирательная комиссия РФ на основании имеющихся данных об избирателях разрабатывает и не позднее чем за 190 дней до дня истечения конституционного срока, на который была избрана Государственная Дума действующего созыва, представляет на ее рассмотрение схему одномандатных избирательных округов и графическое изображение этой схемы. В схеме одномандатных избирательных округов должны быть указаны:

- а) название каждого одномандатного избирательного округа и его номер;
- б) перечень входящих в каждый одномандатный избирательный округ административно-территориальных единиц, или муниципальных образований, или населенных пунктов городского, районного, районного в городе либо иных населенных пунктов соответствующего уровня. Если округ включает в себя часть территории административно-территориальной единицы, муниципального образования либо населенного пункта, в указанной схеме должны быть обозначены границы этой части административно-территориальной единицы, муниципального образования либо населенного пункта. Если на территории субъекта РФ образован один округ, перечень административно-территориальных единиц, или муниципальных образований, или населенных пунктов, входящих в этот округ, в схему образования одномандатных избирательных округов не включается;
- в) место нахождения каждой окружной избирательной комиссии или избирательной комиссии субъекта РФ, на которую возложены полномочия окружной избирательной комиссии;
- г) число избирателей, зарегистрированных в каждом одномандатном избирательном округе, а если на территории субъекта РФ образовано более одного округа, — также число избирателей, зарегистрированных в каждой административно-территориальной единице, или каждом муниципальном образовании, или каждом населенном пункте (или их части), входящих в состав каждого округа;
- д) число избирателей, приписанных к соответствующим одномандатным избирательным округам, с указанием иностранных государств, в которых проживают эти избиратели.

Схема одномандатных избирательных округов утверждается федеральным законом, который должен быть опубликован (обнародован) не позднее чем за 120 дней до истечения конституционного срока, на который была избрана Государственная Дума действующего созыва.

В случае если указанный федеральный закон, включая схему одномандатных избирательных округов, не опубликован (не обнародован) в установленный срок либо в случае роспуска Государственной Думы, Центральная избирательная комиссия РФ принимает одно из следующих решений: а) о проведении выборов депутатов Государственной Думы нового созыва по схеме округов, которая была использована при выборах Государственной Думы предыдущего созыва, если эта схема

соответствует требованиям Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». В этом случае прежняя схема округов публикуется (обнародуется) Центральной избирательной комиссией РФ не позднее чем через 10 дней со дня истечения срока, указанного в этом Федеральном законе; б) о проведении выборов по округам, схема которых определяется, утверждается и публикуется (обнародуется) Центральной избирательной комиссией РФ не позднее чем через 10 дней со дня истечения срока, указанного в упомянутом Федеральном законе, если прежняя схема округов не соответствует его требованиям. При определении указанной схемы Центральная избирательная комиссия РФ уточняет численность избирателей и вносит в прежнюю схему округов изменения, в соответствии с которыми изменению подлежат только округа, не соответствующие требованиям указанного Федерального закона. Если эти изменения повлекли за собой необходимость изменения границ иных округов в прежней схеме округов, она вправе также изменить границы таких округов в соответствии с требованиями названного Федерального закона.

Система и статус избирательных комиссий. В Российской Федерации действуют следующие избирательные комиссии: Центральная избирательная комиссия РФ; избирательные комиссии субъектов РФ; избирательные комиссии муниципальных образований; окружные избирательные комиссии; территориальные (районные, городские и другие) комиссии; участковые комиссии. Они обеспечивают реализацию и защиту избирательных прав граждан, осуществляют подготовку и проведение выборов, обеспечивают информирование избирателей о сроках и порядке осуществления избирательных действий, ходе избирательной кампании, а также о кандидатах, об избирательных объединениях, избирательных блоках, выдвинувших кандидатов, списки кандидатов.

В современном федеральном избирательном законодательстве существенно обновлен порядок формирования избирательных комиссий, начиная с избирательной комиссии субъекта РФ до участковой комиссии. Главная цель преобразований — сделать избирательные комиссии более независимыми от органов государственной власти и должностных лиц, обеспечить эффективную координацию работы комиссий при проведении выборов, повысить правовую культуру организаторов выборов. При этом усиливается ответственность избирательных комиссий всех уровней и, что важно отметить, устанавливается ответственность конкретных членов комиссии. В частности, предусматривается возможность расформирования состава избирательной комиссии за невыполнение судебных решений, а также решений вышестоящих избирательных комиссий. Важно, что меры ответственности касаются любых избирательных комиссий, включая Центральную избирательную комиссию РФ. Привлечение к административной ответственности члена избирательной комиссии по решению суда за нарушение избирательного законодательства неизбежно влечет прекращение его полномочий.

Компетенция, полномочия и порядок деятельности Центральной избирательной комиссии РФ, иных комиссий при подготовке и проведении выборов в федеральные органы государственной власти устанавливаются федеральными законами.

Компетенция, полномочия и порядок деятельности избирательных комиссий субъектов РФ, избирательных комиссий муниципальных образований, окружных избирательных комиссий, территориальных и участковых комиссий при подготовке и проведении выборов в органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления устанавливаются федеральным законом, конституциями (уставами), законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований.

Решения вышестоящей комиссии, принятые в пределах ее компетенции, обязательны для нижестоящих комиссий. Решение комиссии, противоречащее закону либо принятое с превышением установленной компетенции, подлежит отмене вышестоящей комиссией или судом. При этом вышестоящая комиссия вправе принять решение по существу вопроса или направить соответствующие материалы на повторное рассмотрение комиссией, решение которой было отменено.

Комиссии в пределах своей компетенции независимы от органов государственной власти и органов местного самоуправления. Решения и иные акты комиссий, принятые в пределах их компетенции, обязательны для федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, государственных учреждений, органов местного самоуправления, кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, общественных объединений, организаций, должностных лиц, избирателей. Решения и иные акты комиссий не подлежат государственной регистрации.

Финансовое обеспечение деятельности Центральной избирательной комиссии РФ осуществляется за счет средств, предусмотренных на эти цели федеральным законом о федеральном бюджете на

очередной финансовый год. Финансовое обеспечение деятельности избирательной комиссии субъекта РФ осуществляется за счет средств, предусмотренных на эти цели законом субъекта РФ о бюджете субъекта РФ на очередной финансовый год, а также за счет средств федерального бюджета в порядке и объемах, определяемых Центральной избирательной комиссией РФ в пределах ассигнований, предусмотренных на эти цели федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год. Финансовое обеспечение деятельности избирательной комиссии муниципального образования, территориальной комиссии, действующих на постоянной основе и являющихся юридическим лицом, осуществляется за счет средств бюджета субъекта РФ и (или) местного бюджета в пределах ассигнований, предусмотренных на эти цели законом субъекта РФ о бюджете субъекта РФ на очередной финансовый год и (или) нормативным правовым актом органа местного самоуправления о местном бюджете на очередной финансовый год.

Государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, а также их должностные лица обязаны оказывать комиссиям содействие в реализации их полномочий, в частности на безвозмездной основе предоставлять необходимые помещения, в том числе для хранения избирательной документации до передачи указанной документации в архив либо уничтожения по истечении сроков хранения, установленных законом, обеспечивать охрану предоставляемых помещений и указанной документации, а также предоставлять на безвозмездной основе транспортные средства, средства связи, техническое оборудование. Государственные и муниципальные организации, осуществляющие теле- и (или) радиовещание, и (или) редакции государственных и муниципальных периодических печатных изданий обязаны предоставлять комиссиям бесплатное эфирное время для информирования в порядке, установленном федеральным законом, иными законами, избирателей, а также бесплатную печатную площадь для опубликования их решений и актов, размещения иной печатной информации.

Центральная избирательная комиссия РФ является федеральным государственным органом, организующим подготовку и проведение выборов в Российской Федерации. Комиссия действует на постоянной основе и является юридическим лицом. Срок ее полномочий составляет четыре года. Она состоит из 15 членов. Пять членов комиссии назначаются Государственной Думой из числа кандидатур, предложенных фракциями, иными депутатскими объединениями в Государственной Думе, а также депутатами Государственной Думы; при этом от одного депутатского объединения может быть назначено не более одного представителя. Пять членов комиссии назначаются Советом Федерации из числа кандидатур, предложенных законодательными (представительными) органами государственной власти и высшими должностными лицами субъектов РФ. Пять членов комиссии назначаются Президентом РФ. Члены должны иметь высшее юридическое образование или ученую степень в области права. Они избирают из своего состава тайным голосованием Председателя, заместителя Председателя и секретаря Центральной избирательной комиссии РФ.

Избирательные комиссии субъектов РФ, избирательные комиссии муниципальных образований, окружные избирательные комиссии, территориальные, участковые комиссии формируются на основе предложений политических партий, избирательных блоков, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе, законодательном (представительном) органе государственной власти соответствующего субъекта РФ, в представительном органе местного самоуправления, а также общественных объединений, собраний избирателей по месту работы, учебы, службы и жительства.

В избирательную комиссию может быть назначено не более одного представителя от каждой политической партии, каждого избирательного объединения, иного общественного объединения, каждого избирательного блока. Кроме того, государственные и муниципальные служащие не могут составлять более одной трети от общего числа членов избирательной комиссии. Указанное положение может не применяться при формировании участковых комиссий на избирательных участках, образованных на территориях воинских частей, расположенных в обособленных, удаленных от населенных пунктов местностях, а также за пределами территории Российской Федерации. Если уполномоченные на то федеральным законом органы государственной власти, органы местного самоуправления, комиссии не назначат состав или часть состава комиссии в срок, установленный законом, либо если на соответствующей территории отсутствует указанный орган государственной власти, орган местного самоуправления, либо если соответствующая комиссия не сформирована, состав или часть состава избирательной комиссии субъекта РФ назначается Центральной избирательной комиссией РФ, комиссии муниципального образования — избирательной комиссией субъекта РФ, иной

комиссии — вышестоящей комиссией с соблюдением требований, установленных федеральным законом, иным законом.

Избирательные комиссии субъектов РФ являются государственными органами субъектов РФ, организующими подготовку и проведение выборов. Они действуют на постоянной основе и являются юридическими лицами. Срок их полномочий составляет четыре года. Число членов комиссии с правом решающего голоса устанавливается конституцией (уставом), законом субъекта РФ и не может быть менее 10 и более 14.

Избирательная комиссия, организующая в соответствии с законом субъекта РФ, уставом муниципального образования подготовку и проведение выборов в органы местного самоуправления, является избирательной комиссией муниципального образования. Положение указанной комиссии в системе органов местного самоуправления определяется законами субъекта РФ, уставом муниципального образования и комиссии может быть придан статус юридического лица. Срок полномочий комиссии составляет четыре года. Число ее членов с правом решающего голоса устанавливается законом субъекта РФ или уставом муниципального образования.

Окружные избирательные комиссии формируются в случаях, предусмотренных законом, при проведении выборов по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам. Срок их полномочий истекает в день официального опубликования решения о назначении следующих соответствующих выборов. Число членов окружных избирательных комиссий по выборам в федеральные органы государственной власти с правом решающего голоса устанавливается федеральным законом; по выборам в органы государственной власти субъекта РФ, органы местного самоуправления — законом субъекта РФ.

Положение территориальных избирательных комиссий в системе государственных органов в субъектах РФ определяется законами субъекта РФ. Они действуют на постоянной основе. Срок их полномочий составляет четыре года. Законом субъекта РФ им может быть придан статус юридического лица. Комиссии формируются в количестве пяти—девяти членов с правом решающего голоса.

Участковые комиссии формируются в период избирательной кампании в сроки, установленные законом, для обеспечения процесса голосования избирателей и подсчета голосов избирателей. Их полномочия прекращаются через десять дней со дня официального опубликования результатов выборов, если в адрес вышестоящей комиссии не поступили жалобы, протесты на действия (бездействие) данной комиссии, в результате которых был нарушен порядок голосования и подсчета голосов, и если по данным фактам не ведется судебное разбирательство. В случае обжалования или опротестования итогов голосования полномочия комиссии прекращаются после вынесения окончательного решения по существу жалобы, протеста вышестоящей комиссией или судом. Число членов участковых комиссий с правом решающего голоса устанавливается законом.

Выдвижение кандидатов, списков кандидатов. В Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» закреплён механизм реализации активного и пассивного избирательного права. Гражданин РФ, достигший возраста 18 лет, имеет право избирать, а по достижении возраста, установленного Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов РФ, — быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Не имеют права избирать, быть избранными граждане, признанные судом недееспособными или содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

Активным избирательным правом обладает гражданин, место жительства которого расположено в пределах избирательного округа. Пребывание гражданина РФ вне его места жительства во время проведения в округе, в котором расположено данное место жительства, выборов не может служить основанием для лишения его права на участие в выборах в органы государственной власти соответствующего субъекта РФ, органы местного самоуправления. Законом активное избирательное право может быть предоставлено гражданину, место жительства которого расположено за пределами избирательного округа.

Ограничения пассивного избирательного права, связанные с нахождением места жительства гражданина РФ на определенной территории Российской Федерации, включая требования к продолжительности и сроку проживания гражданина на данной территории, устанавливаются только Конституцией РФ. Федеральным законом, конституцией (уставом), законом субъекта РФ могут устанавливаться дополнительные условия реализации гражданином пассивного избирательного права, не позволяющие одному и тому же лицу занимать одну и ту же выборную должность более

установленного количества сроков подряд. При наличии в отношении гражданина вступившего в силу решения суда о лишении его права занимать государственные и (или) муниципальные должности в течение определенного срока этот гражданин не может быть зарегистрирован в качестве кандидата, если голосование на выборах в органы государственной власти, органы местного самоуправления состоится до истечения указанного срока. Конституцией (уставом), законом субъекта РФ могут устанавливаться дополнительные условия реализации гражданином пассивного избирательного права, связанные с достижением гражданином определенного возраста. При этом устанавливаемый минимальный возраст кандидата не может превышать на день голосования 21 год на выборах в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ, 30 лет — на выборах высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) и 21 год — на выборах в органы местного самоуправления. Установление максимального возраста кандидата не допускается.

На основании международных договоров Российской Федерации и в порядке, установленном законом, иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в иных избирательных действиях на указанных выборах, а также участвовать в местном референдуме на тех же условиях, что и граждане РФ.

Установлено также, что граждане, обладающие пассивным избирательным правом, могут быть выдвинуты кандидатами непосредственно либо в составе списка кандидатов. При этом если непосредственное выдвижение кандидатов может быть осуществлено путем самовыдвижения, выдвижения избирательным объединением, избирательным блоком, то выдвижение кандидатов в составе списка кандидатов может быть осуществлено только избирательным объединением, избирательным блоком.

Федеральное избирательное законодательство предусматривает ряд новелл относительно условий и порядка выдвижения, а также регистрации кандидатов. Так, предусмотрено внесение избирательного залога как альтернативы сбору подписей для регистрации кандидата. Установлена норма, согласно которой кандидаты обязаны представлять сведения о доходах и об имуществе, о вкладах в банках, ценных бумагах по форме, установленной федеральным законом. При этом законодательство исключает возможность отказа в регистрации кандидата или отмены его регистрации за представление недостоверных сведений о доходах и об имуществе. Если при проверке соответствующих сведений будет выяснено, что они недостоверны, то об этом обязательно будут оповещены избиратели, которые сами должны сделать вывод, кого из кандидатов избирать, или же проголосовать против всех кандидатов. В то же время сокрытие сведений о неснятой, непогашенной судимости, гражданстве иностранного государства по-прежнему рассматривается в качестве основания для снятия кандидата с регистрации.

Указанный Федеральный закон воздвигает дополнительные преграды на пути злоупотребления так называемым административным ресурсом. С целью исключения возможности использования административного ресурса предусматривается, что не только государственные и муниципальные служащие, но и лица, замещающие государственные должности категории «А» в органах исполнительной либо судебной власти или выборные муниципальные должности (за исключением Президента РФ, Председателя Правительства РФ в случае временного исполнения им обязанностей Президента РФ, депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти и представительных органов местного самоуправления), в случае их регистрации в качестве кандидатов должны освободиться от выполнения должностных обязанностей на время их участия в выборах. Кроме того, лица, не являющиеся кандидатами и замещающие государственные и муниципальные должности, не вправе использовать преимущества своего должностного или служебного положения в целях выдвижения и (или) избрания кандидата, списка кандидатов. При этом доверенными лицами кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков не могут быть лица, замещающие государственные должности категории «А» или выборные муниципальные должности. Они также не имеют права проводить предвыборную агитацию в средствах массовой информации.

В целях повышения легитимности выборов глав исполнительной власти субъектов РФ ряд положений комментируемого Федерального закона направлен на реформирование региональной избирательной системы. Например, вводится обязательное повторное голосование (второй тур) на выборах глав исполнительной власти (высших должностных лиц) субъектов РФ, в случае если ни один из кандидатов первоначально не набрал более 50% голосов избирателей, принявших участие в

голосовании, тогда как ранее в половине регионов такое правило не было предусмотрено.

В указанном Федеральном законе закрепляется исключительно судебный порядок отмены регистрации кандидата. При этом суд может принять соответствующее решение не позднее чем за пять дней до дня голосования. В то же время перечень оснований, по которым можно отменять регистрацию кандидата по суду, в указанном законодательстве существенно сокращен.

Сроки проведения избирательной кампании. Целый ряд положений упомянутого Федерального закона направлен на совершенствование избирательной системы в целом. По сравнению с прежним федеральным законом сроки избирательных кампаний федерального уровня, как уже отмечалось, сокращены до 80—110 дней (ранее они составляли до 150 дней), региональных выборов — до 80—100 дней и местных выборов — до 70—80 дней. Уточнены также понятия «предвыборная агитация» и «информационная деятельность». Для того чтобы отличить агитационную деятельность от иной информационной деятельности, в рассматриваемом Федеральном законе дан развернутый перечень действий, которые признаются агитационными. Кроме того, установлено, что агитационный период начинается с момента выдвижения кандидатов (списка кандидатов) и, следовательно, кандидат, представители избирательного объединения (блока) могут заниматься агитационной деятельностью уже при сборе подписей. Но в средствах массовой информации агитация может проводиться только в последний месяц перед днем голосования. Установлено также, что выборы и их результаты в период их проведения не могут быть объектом лотерей, тотализаторов (взаимных пари) и других основанных на риске игр. Кроме того, Федеральным конституционным законом от 27 сентября 2002 г. № 5-ФКЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» установлено, что соответствующие субъекты выборов не могут выступать с инициативой о проведении референдума Российской Федерации в период избирательной кампании, проводимой одновременно на всей территории Российской Федерации, а также в случае, если проведение референдума приходится на последний год полномочий Президента РФ, Государственной Думы, за исключением случаев, когда референдум иницируется в соответствии с международными договорами Российской Федерации.

Организация голосования, подсчет голосов, определение итогов голосования и установление результатов выборов. Законом субъекта РФ может быть предусмотрена возможность голосования избирателей по почте. При этом учитываются голоса избирателей, поступившие в соответствующую комиссию не позднее окончания времени голосования в день голосования. Порядок голосования по почте при проведении выборов в органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления до урегулирования этого вопроса федеральным законом определяется Центральной избирательной комиссией РФ. Федеральное избирательное законодательство исключило проведение досрочного голосования в помещениях территориальных и участковых избирательных комиссий на выборах в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ. Кроме того, в рассматриваемом Федеральном законе раскрывается понятие «фальсификация итогов голосования», причем за это деяние законодатель предусмотрел уголовную ответственность. Вместе с тем участковая комиссия обязана обеспечить возможность участия в голосовании избирателям, которые внесены в список избирателей на данном избирательном участке и не могут самостоятельно по уважительным причинам (по состоянию здоровья, инвалидности) прибыть в помещение для голосования.

Время начала и окончания голосования на выборах устанавливается законом, продолжительность голосования не может составлять менее десяти часов. Как правило, голосование начинается в 8 часов утра и заканчивается 20 часов вечера по местному времени. О времени и месте голосования территориальные и участковые комиссии обязаны оповестить избирателей не позднее чем за 20 дней до дня голосования через средства массовой информации или иным способом, а при проведении досрочного и повторного голосования — в порядке и сроки, которые предусмотрены законом, но не позднее чем за пять дней до дня голосования.

Каждый избиратель голосует лично, голосование за других избирателей не допускается. Бюллетени выдаются избирателям, включенным в список избирателей, по предъявлении паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, а если избиратель голосует по открепительному удостоверению, — по предъявлении также открепительного удостоверения. При получении бюллетеня избиратель проставляет в списке избирателей серию и номер своего паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина. С согласия избирателя либо по его просьбе серия и номер предъявляемого им паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, могут быть внесены в список избирателей членом

участковой комиссии с правом решающего голоса. Избиратель проверяет правильность произведенной записи и расписывается в соответствующей графе списка избирателей в получении бюллетеня. В случае голосования по открепительному удостоверению в списке избирателей делаются дополнительные отметки. В случае проведения голосования одновременно по нескольким бюллетеням избиратель расписывается за каждый бюллетень. Член участковой комиссии, выдавший избирателю бюллетень (бюллетени), также расписывается в соответствующей графе списка избирателей.

Голосование проводится путем нанесения избирателем в избирательном бюллетене любого знака в квадрате (квадратах), относящемся (относящихся) к кандидату (кандидатам) или списку кандидатов, в пользу которого (которых) сделан выбор, либо к позиции «Против всех кандидатов» («Против всех списков кандидатов»). Бюллетень заполняется избирателем в специально оборудованной кабине, ином специально оборудованном месте, где не допускается присутствие других лиц, за исключением случая, предусмотренного законом. Так, избиратель, не имеющий возможности самостоятельно расписаться в получении бюллетеня или заполнить бюллетень, вправе воспользоваться для этого помощью другого избирателя, не являющегося членом комиссии, зарегистрированным кандидатом, уполномоченным представителем избирательного объединения, избирательного блока, доверенным лицом кандидата, избирательного объединения, избирательного блока, наблюдателем. В таком случае избиратель устно извещает комиссию о своем намерении воспользоваться помощью для заполнения бюллетеня. При этом в соответствующей (соответствующих) графе (графах) списка избирателей указываются фамилия, имя, отчество, серия и номер паспорта или документа, заменяющего паспорт, лица, оказывающего помощь избирателю.

Если избиратель считает, что при заполнении бюллетеня допустил ошибку, он вправе обратиться к члену комиссии, выдавшему бюллетень, с просьбой выдать ему новый бюллетень взамен испорченного. Член комиссии выдает избирателю новый бюллетень, делая при этом соответствующую отметку в списке избирателей против фамилии данного избирателя. Испорченный бюллетень погашается, о чем составляется акт.

Заполненные бюллетени опускаются избирателями в опечатанные (опломбированные) ящики для голосования либо в технические средства подсчета голосов при их использовании.

Установлено, что на выборах, в том числе при установлении итогов голосования, может применяться только Государственная автоматизированная система Российской Федерации «Выборы». Расширены возможности применения на избирательных участках технических средств подсчета голосов избирателей. Причем результаты, которые будут получены при помощи технических средств, не потребуют ручного пересчета бюллетеней. На основании данных, полученных с применением технических средств, будет составлен протокол участковой комиссии, который при отсутствии сомнений у членов комиссии и наблюдателей будет подписываться в установленном порядке. В то же время наряду с этой новеллой предусмотрена возможность выборочного проведения контрольного пересчета бюллетеней на части участков, где применялись технические средства. Участки будут определяться по жеребьевке в соответствии с процедурой, прописанной в законе, и под контролем Центральной избирательной комиссии РФ. Если данные ручного пересчета будут отличаться от результатов автоматического подсчета, то именно традиционно (вручную) подсчитанные голоса будут приняты за юридическую основу. На всех других участках данной территории также будет осуществлен ручной пересчет. Региональному законодательству предоставляется также право предусмотреть возможность голосования по почте. В результате реализации этих и других законодательных положений будут надежнее защищены избирательные права, избиратели получают больше информации о кандидатах, что позволит им принимать более осознанное решение о том, кому доверить властные или депутатские полномочия.

С момента начала работы участковой комиссии в день голосования, а также в дни досрочного голосования и до получения сообщения о принятии вышестоящей комиссией протокола об итогах голосования, а равно при повторном подсчете голосов избирателей на избирательных участках вправе присутствовать наблюдатели, иностранные (международные) наблюдатели. При проведении выборов наблюдатель может быть назначен зарегистрированным кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком, общественным объединением, которое должно быть создано и зарегистрировано на уровне, соответствующем уровню выборов, или на более высоком уровне. Наблюдателями не могут быть назначены выборные должностные лица, лица, находящиеся в их непосредственном подчинении, судьи, прокуроры. Иностранные (международные) наблюдатели получают разрешение на въезд в Российскую Федерацию в порядке, установленном федеральным

законом, и при наличии приглашения органов государственной власти, комиссий, организующих выборы, аккредитуются Центральной избирательной комиссией РФ. Деятельность иностранных (международных) наблюдателей регулируется федеральным законом.

Как уже отмечалось, порядок проведения и определения результатов выборов Президента РФ и депутатов Государственной Думы регулируется соответственно федеральными законами «О выборах Президента Российской Федерации» и «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

При проведении выборов Президента РФ применяется мажоритарная избирательная система абсолютного большинства. Избранным считается кандидат, который получил более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании. При этом число избирателей, принявших участие в голосовании, определяется по числу бюллетеней установленной формы, обнаруженных в ящиках для голосования. Если в бюллетень было включено более двух кандидатов и ни один из них по результатам общих выборов не был избран, Центральная избирательная комиссия РФ назначает повторное голосование по двум кандидатам, получившим наибольшее число голосов избирателей. Повторное голосование назначается при наличии письменного заявления кандидата на проведение по его кандидатуре повторного голосования. Повторное голосование проводится через 21 день со дня голосования на общих выборах. Если до проведения повторного голосования один из кандидатов снял свою кандидатуру либо выбыл по иным обстоятельствам, его место по решению комиссии передается следующему по числу полученных голосов кандидату после кандидатур, по которым комиссия первоначально назначила повторное голосование. В этом случае повторное голосование проводится в первое воскресенье по истечении 14 дней со дня подачи вышеуказанного заявления либо со дня выбытия по иным обстоятельствам. По итогам повторного голосования избранным считается кандидат, получивший при голосовании большее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании, по отношению к числу голосов избирателей, поданных за другого кандидата, при условии, что число голосов избирателей, поданных за кандидата, набравшего большее число голосов избирателей, больше числа голосов избирателей, поданных против всех кандидатов. Повторное голосование может проводиться по одной кандидатуре в случае, если после выбытия кандидатов останется только один кандидат. При этом кандидат считается избранным, если он получил не менее 50% голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

В соответствии с Конституцией РФ Государственная Дума состоит из 450 депутатов (ч. 3 ст. 95), порядок проведения выборов которых устанавливается федеральным законом (ч. 2 ст. 96).

Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» закрепил смешанную (мажоритарно-пропорциональную) избирательную систему с пятипроцентным барьером для федеральных списков кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями (политическими партиями), избирательными блоками. Так, 225 депутатов избираются по одномандатным избирательным округам (один округ — один депутат), образуемым на основе единой нормы представительства избирателей на округ, за исключением округов, образуемых в субъектах РФ, в которых число избирателей меньше единой нормы представительства (единая норма представительства избирателей на округ устанавливается путем деления общего числа избирателей, проживающих на территории Российской Федерации и зарегистрированных в Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», на общее число (225) округов). Еще 225 депутатов избираются по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за федеральные списки кандидатов, выдвинутые политическими партиями, избирательными блоками.

В рамках смешанной избирательной системы избранными считаются следующие кандидаты, списки кандидатов: по одномандатному избирательному округу избранным признается кандидат, который получил наибольшее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании (число голосов избирателей, принявших участие в голосовании, определяется по числу избирательных бюллетеней установленной формы, обнаруженных в ящиках для голосования). При равном числе полученных кандидатами голосов избранным считается кандидат, зарегистрированный раньше.

Имеются некоторые особенности участия в распределении депутатских мандатов по пропорциональной части избирательной системы. Так, к распределению депутатских мандатов допускаются федеральные списки кандидатов, каждый из которых получил пять и более процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу, при

условии, что таких списков было не менее двух и за все эти списки было подано в совокупности более 50% голосов избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу. В этом случае иные федеральные списки кандидатов к участию в распределении депутатских мандатов не допускаются. Если за указанные списки было подано в совокупности 50 или менее процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу, к распределению депутатских мандатов также последовательно в порядке убывания числа поданных голосов избирателей допускаются федеральные списки кандидатов, получившие менее 5, но более 3% голосов избирателей, принявших участие в голосовании, до того, как общее число голосов избирателей, поданных за федеральные списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов, не превысит в совокупности 50% голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Если за один список подано более 50% голосов избирателей, а остальные списки получили менее 5% голосов избирателей, к участию в распределении депутатских мандатов допускается также список кандидатов, который получил наибольшее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу, среди федеральных списков кандидатов, получивших менее 5% голосов избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу.

Федеральные списки кандидатов, допущенные к участию в распределении депутатских мандатов, получают указанные мандаты в соответствии с методикой, предусмотренной Федеральным законом «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». При этом до применения указанной методики из каждого федерального списка кандидатов исключаются депутаты, избранные в Государственную Думу по одномандатным избирательным округам. В целом депутатские мандаты, полученные федеральным списком кандидатов, переходят в первую очередь к кандидатам, включенным в общефедеральную часть федерального списка кандидатов; оставшиеся депутатские мандаты переходят к кандидатам из региональных групп кандидатов. Из числа оставшихся депутатских мандатов каждая региональная группа кандидатов получает депутатские мандаты, число которых пропорционально числу голосов избирателей, поданных за федеральный список кандидатов в соответствующем субъекте РФ. Это число депутатских мандатов определяется по методике, предусмотренной ст. 86 указанного Федерального закона. Депутатские мандаты распределяются между кандидатами из федерального списка кандидатов в соответствии с порядком размещения кандидатов в списке, установленным при регистрации этого списка в Центральной избирательной комиссии РФ и рассматриваемым (в пределах общефедеральной части федерального списка кандидатов и в пределах каждой из региональных групп кандидатов) как порядок очередности получения депутатских мандатов. Кандидат, который вправе получить депутатский мандат, может отказаться от его получения. Заявление об отказе от получения депутатского мандата не подлежит отзыву. В этом случае депутатский мандат передается следующему кандидату из того же списка в соответствии с порядком, предусмотренным п. 9 ст. 86 указанного Федерального закона. В случае если от депутатского мандата отказывается кандидат, занимающий одно из трех первых мест в общефедеральной части федерального списка кандидатов, мандат остается вакантным до очередных выборов.

Федеральное избирательное законодательство регулирует вопросы признания выборов состоявшимися (несостоявшимися) и действительными (недействительными), а также решает вопросы назначения и проведения повторных выборов. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» устанавливает, что выборы признаются соответствующей избирательной комиссией несостоявшимися в случае, если:

а) в них приняло участие менее 20% от числа избирателей, внесенных в списки избирателей. Законом указанный минимальный процент может быть повышен для выборов в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ. Законом субъекта РФ может быть предусмотрено, что минимальный процент от числа избирателей для признания выборов депутатов представительных органов местного самоуправления состоявшимися не устанавливается;

б) в одномандатном или едином избирательном округе число голосов избирателей, поданных за кандидата, набравшего наибольшее число голосов по отношению к другому кандидату (другим кандидатам), меньше, чем число голосов избирателей, поданных против всех кандидатов;

в) менее чем два списка кандидатов при голосовании за списки кандидатов получили, согласно закону, право принять участие в распределении депутатских мандатов;

г) за списки кандидатов, получившие, согласно закону, право принять участие в распределении депутатских мандатов, было подано в сумме 50 или менее процентов голосов избирателей, принявших

участие в голосовании за списки кандидатов;

д) все кандидаты выбыли при проведении повторного голосования;

е) законом предусмотрено проведение повторного голосования, а в бюллетень на общих выборах были включены два кандидата и ни один из них не получил необходимое для избрания число голосов избирателей.

При проведении выборов по многомандатным избирательным округам, в которых избиратель имеет количество голосов не меньше, чем число мандатов в округе, кандидат считается неизбранным, если число голосов избирателей, поданных за кандидата, меньше, чем число голосов избирателей, поданных против всех кандидатов. При проведении выборов по многомандатным избирательным округам, в которых избиратель имеет меньшее количество голосов, чем число мандатов в округе, кандидат считается неизбранным в случае, если число голосов избирателей, поданных за кандидата, меньше, чем расчетное для этого округа число голосов избирателей, поданных против всех кандидатов. Указанное расчетное число голосов избирателей определяется как частное от деления общего числа голосов избирателей, поданных против всех кандидатов, на частное от деления числа мандатов в многомандатном избирательном округе на количество голосов, которое имеет избиратель в этом округе. Если после подведения итогов голосования не все мандаты оказались замещенными, по незамещенным мандатам назначаются повторные выборы.

Соответствующая избирательная комиссия отменяет свое решение о признании избранным кандидата, набравшего необходимое для избрания число голосов избирателей либо признанного избранным по результатам голосования за список кандидатов, если он не позднее чем в течение семи дней со дня официального опубликования общих результатов выборов не представит в соответствующую избирательную комиссию копию приказа (распоряжения) об освобождении его от обязанностей, несовместимых со статусом депутата, выборного должностного лица, либо копии документов, удостоверяющих подачу в установленный срок заявления об освобождении от указанных обязанностей. Законом может быть предусмотрено, что, если кандидат без вынуждающих к тому обстоятельств не сложил с себя полномочия, несовместимые со статусом депутата, выборного должностного лица, в результате чего назначены повторные выборы, этот кандидат должен полностью или частично возместить соответствующей избирательной комиссии произведенные ею расходы, связанные с проведением повторных выборов. Соответствующий закон должен также содержать перечень обстоятельств, при которых указанное возмещение не производится.

Соответствующая комиссия признает итоги голосования, результаты выборов недействительными:

а) в случае, если допущенные при проведении голосования или установлении итогов голосования нарушения не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей;

б) в случае, если они признаны недействительными на части избирательных участков, списки избирателей на которых на момент окончания голосования в совокупности включают не менее чем одну четвертую часть от общего числа избирателей, внесенных в списки избирателей на момент окончания голосования в соответствующем избирательном округе;

в) по решению суда.

Порядок проведения повторных выборов также законодательно регулируется. Так, ст. 78 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» закрепляет, что если выборы Президента РФ признаны несостоявшимися или недействительными, либо если на день проведения повторного голосования оба зарегистрированных кандидата, по которым назначено повторное голосование, сняли свои кандидатуры или выбыли по иным обстоятельствам, либо если при повторном голосовании ни один зарегистрированный кандидат не был избран на должность Президента РФ, Совет Федерации назначает повторные выборы. Голосование на повторных выборах проводится не позднее чем через четыре месяца со дня первоначальных выборов либо не позднее чем через четыре месяца со дня признания выборов несостоявшимися или недействительными. При проведении повторных выборов кандидатами не могут быть вновь выдвинуты те кандидаты, действия (бездействие) которых послужили (послужило) основанием для признания общих выборов или выборов при повторном голосовании недействительными.

Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (ст. 87) регулирует вопросы назначения и проведения повторных выборов следующим образом. Если выборы признаны несостоявшимися или недействительными по соответствующему округу по основаниям, предусмотренным указанным Федеральным законом, либо их результаты аннулированы, Центральная избирательная комиссия РФ назначает повторные выборы в

порядке, предусмотренном этим Федеральным законом. Если Государственная Дума осталась в неправомочном составе, голосование на повторных выборах проводится не позднее чем через четыре месяца со дня признания выборов несостоявшимися или недействительными. В ином случае повторные выборы проводятся не позднее чем через один год со дня признания выборов несостоявшимися или недействительными либо аннулирования их результатов. В случае если повторные выборы в одномандатном избирательном округе были признаны не состоявшимися в связи с обстоятельствами, предусмотренными указанным Федеральным законом, голосование на следующих повторных выборах в этом округе должно проводиться не позднее чем через два года со дня последних повторных выборов. Повторные выборы не назначаются и не проводятся, если в результате этих выборов депутат Государственной Думы не может быть избран на срок более одного года до окончания конституционного срока, на который была избрана Государственная Дума соответствующего созыва.

Ответственность за нарушение федерального избирательного законодательства. Юридическая ответственность выступает в качестве одной из правовых гарантий проведения свободных демократических выборов, осуществляемых на основе всеобщего равного прямого избирательного права при тайном голосовании. Под юридической ответственностью понимается применение к правонарушителю определенных правовых мер государственного воздействия (принуждения) уполномоченными на то органами или должностными лицами, возлагающими на правонарушителя определенные правовые ограничения (репрессалии) личного или имущественного характера. Мерами публично-правовой ответственности являются регламентированные в избирательном и ином законодательстве принудительные санкции (наказания). За нарушение избирательных прав участников выборов и законодательства о выборах федеральными законами предусмотрено несколько видов юридической ответственности:

1) конституционно-правовая ответственность (ответственность по избирательному праву);
2) административная ответственность; 3) уголовная ответственность.

В целом указанные виды юридической ответственности отличаются друг от друга основаниями (правовыми, фактическими и процессуальными), санкциями (взысканиями), субъектным составом, процессуальной формой реализации, правовыми последствиями наказания виновных лиц.

Так, конституционно-правовая ответственность за нарушение законодательства о выборах состоит в применении к виновным участникам выборов определенных конституционно-правовых санкций, указанных в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а именно: предупреждение, отказ в регистрации кандидата (списка кандидатов), отмена регистрации кандидата (списка кандидатов), признание итогов голосования или результатов выборов недействительными, отмена решения о признании кандидата избранным, расформирование избирательной комиссии (по предусмотренным в законодательстве основаниям и порядку). В зависимости от субъектного состава и организационно-правового содержания санкций конституционно-правовая ответственность за избирательные правонарушения подразделяется на ответственность: 1) кандидатов, избирательных объединений и избирательных блоков, их уполномоченных представителей, доверенных лиц, наблюдателей; 2) избирательных комиссий; 3) иных лиц, нарушающих избирательное законодательство (должностные лица, в том числе средств массовой информации).

Комиссия может быть расформирована судом соответственно подсудности, установленной федеральным законом, в случаях: а) нарушения комиссией избирательных прав граждан, повлекшего за собой признание Центральной избирательной комиссией РФ, избирательной комиссией субъекта РФ в порядке, установленном федеральным законом, иным законом (в том числе на основании решения суда), недействительными итогов голосования на соответствующей территории либо результатов выборов, референдума; б) неисполнения комиссией решения суда или вышестоящей комиссии, решений Центральной избирательной комиссии РФ, избирательной комиссии субъекта РФ, принятых в соответствии с федеральным законом.

Так, в частности, с заявлением в суд о расформировании Центральной избирательной комиссии РФ вправе обратиться группа численностью не менее одной трети от общего числа членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы. С заявлением в суд о расформировании избирательной комиссии субъекта РФ, окружной избирательной комиссии по выборам в федеральные органы государственной власти вправе обратиться группа численностью не менее одной трети от общего числа членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, либо группа депутатов численностью не менее одной трети от общего числа депутатов законодательного (представительного)

органа государственной власти данного субъекта РФ, либо группа депутатов любой из избираемых палат указанного органа численностью не менее одной трети от общего числа депутатов этой палаты, а также Центральная избирательная комиссия РФ. Заявление в суд о расформировании комиссии, организующей выборы, может быть подано в период после окончания избирательной кампании, но не позднее чем через три месяца со дня окончания избирательной кампании. Заявление в суд о расформировании иной комиссии может быть подано не позднее чем за 30 дней до дня голосования либо после окончания избирательной кампании, но не позднее чем через три месяца со дня появления оснований для расформирования комиссии. При проведении повторного голосования заявление в суд о расформировании участковой комиссии может быть также подано в период после установления итогов голосования на данном участке, но не позднее чем за семь дней до дня повторного голосования. Заявление о расформировании комиссии принимается к рассмотрению немедленно, и решение по нему выносится не позднее чем через 14 дней, а в период избирательной кампании — не позднее чем через три дня со дня подачи заявления. Дело о расформировании комиссии рассматривается судом коллегиально.

Временная комиссия должна быть сформирована не позднее чем через три дня после вступления в силу решения суда о расформировании комиссии. Вне периода избирательной кампании новая комиссия должна быть сформирована не позднее чем через один месяц со дня вступления в силу решения суда о расформировании комиссии (со дня окончания избирательной кампании). При этом первое заседание указанных комиссий созывается органом, их сформировавшим. Расформирование комиссии не влечет за собой прекращение полномочий членов комиссии с правом совещательного голоса.

Административная ответственность регламентируется в Кодексе РФ об административных правонарушениях и состоит в применении к виновным физическим и юридическим лицам административных наказаний (административного штрафа или исправительных работ). Административная ответственность за правонарушения, посягающие на избирательные права граждан, закреплена в ст. 5.1—5.25 указанного Кодекса.

За совершение общественно опасных посягательств на избирательные права граждан в Уголовном кодексе РФ предусмотрена уголовная ответственность. Так, уголовная ответственность наступает за воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий (ст. 141) и за фальсификацию избирательных документов или неправильный подсчет голосов (ст. 142). Совершение виновными лицами уголовно наказуемых нарушений избирательных прав граждан и законодательства о выборах влечет применение к ним уголовных наказаний (штраф, исправительные работы, лишение свободы и др.).

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств¹

Государства — участники настоящей Конвенции (далее — Стороны), исходя из целей и принципов Устава Содружества Независимых Государств, подтверждая значение Всеобщей декларации прав человека и Международного пакта о гражданских и политических правах, установивших, что полномочия на власть должны основываться на волеизъявлении народа, выраженном в подлинных и периодических выборах, а также документов Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, Совета Европы, других международных организаций о проведении свободных и справедливых выборов,

будучи убежденными, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, развитие и совершенствование демократических институтов народного волеизъявления, процедур их реализации в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права на основе национальной конституции и правовых актов является целью и обязанностью правового государства, одним из неотъемлемых условий общественной стабильности и дальнейшего укрепления сотрудничества между государствами во имя осуществления и защиты идеалов и принципов, являющихся их общим демократическим достоянием,

стремясь способствовать утверждению и совершенствованию демократических систем

представительного правления, демократических традиций волеизъявления народа при проведении выборов, осуществлении иных форм народовластия на основе верховенства права и закона, максимального учета национальных и исторических традиций,

будучи убежденными, что выборы являются одним из политических и правовых инструментов стабильного гражданского общества и устойчивого развития государства,

признавая ценность национального опыта правового регулирования выборов, накопленного государствами — участниками Содружества Независимых Государств, гарантий избирательных прав и свобод человека и гражданина,

исполненные решимости обеспечить сочетание общепризнанных стандартов выборов и национальных норм регулирования выборов, избирательных прав и свобод человека и гражданина, а также гарантий их осуществления и защиты, проводить в жизнь положения настоящей Конвенции на основе конституции и национального законодательства и соответствующей государственной политики,

стремясь закрепить гарантии для организации общественного и международного наблюдения за выборами в государствах — участниках настоящей Конвенции,

согласились о нижеследующем:

Статья 1. Стандарты демократических выборов

1. Демократические выборы являются одним из высших непосредственных выражений власти и воли народа, основой избираемых органов государственной власти и местного самоуправления, иных органов народного (национального) представительства, выборных должностных лиц.

2. Стороны признают, что стандартами демократических выборов являются: право гражданина избирать и быть избранным в органы государственной власти, органы местного самоуправления, в иные органы народного (национального) представительства; принципы периодичности и обязательности, справедливости, подлинности и свободы выборов на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании, обеспечивающие свободу волеизъявления избирателей; открытый и гласный характер выборов; осуществление судебной и иной защиты избирательных прав и свобод человека и гражданина, общественного и международного наблюдения за выборами; гарантии реализации избирательных прав и свобод участников избирательного процесса.

3. Право гражданина избирать и быть избранным закрепляется в конституции и (или) законах, а порядок его осуществления определяется законами и иными нормативными правовыми актами. Законодательное регулирование права избирать и быть избранными, порядка выборов (избирательные системы), а равно ограничения избирательных прав и свобод не должно ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина и конституционные и (или) законодательные гарантии их реализации или носить дискриминационный характер.

4. Назначение, подготовка и проведение выборов осуществляется на основе конституции и законов.

5. Избранные лица, получившие необходимое число голосов, определенное конституцией, законом, вступают в должность в порядке и сроки, установленные законами, тем самым признавая свою ответственность перед избирателями, и остаются в должности до истечения срока своих полномочий или до их прекращения иным образом, который регулируется конституцией, законами в соответствии с демократическими парламентскими и конституционными процедурами.

6. Легитимный и публичный характер выборов, защита и реализация избирательных прав и свобод граждан, кандидатов, политических партий (коалиций), участвующих в выборах, воплощение в правоприменительной практике конституционных принципов организации избирательного процесса обеспечивается судебными, административными и иными средствами защиты.

7. Не допускается какое-либо прямое или косвенное участие иностранных граждан, лиц без гражданства, иностранных юридических лиц, международных общественных движений, международных организаций в осуществлении деятельности, способствующей либо препятствующей подготовке и проведению выборов в органы государственной власти и местного самоуправления, иных органов народного (национального) представительства, выборных должностных лиц.

Статья 2. Всеобщее избирательное право

Соблюдение принципа всеобщего избирательного права означает следующее:

а) каждый гражданин по достижении установленного конституцией, законами возраста имеет право избирать и быть избранным в органы государственной власти, органы местного самоуправления, иные органы народного (национального) представительства, на выборные должности на условиях и в

порядке, предусмотренном конституцией и законами;

б) право гражданина избирать и быть избранным в органы государственной власти, органы местного самоуправления, в иные органы народного (национального) представительства, на выборные должности реализуется вне зависимости от каких бы то ни было ограничений дискриминационного характера по признаку пола, языка, религии или вероисповедания, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальному меньшинству или этнической группе, имущественного положения или иных подобных обстоятельств;

в) каждый гражданин, проживающий или находящийся в период проведения национальных выборов за пределами территории своего государства, обладает равными с иными гражданами своего государства избирательными правами. Дипломатические представительства и консульские учреждения, их должностные лица оказывают гражданам содействие в реализации их избирательных прав и свобод;

г) каждому гражданину гарантируется право на получение информации о включении его в список избирателей, на уточнение этой информации в целях обеспечения ее полноты и достоверности, на обжалование в установленном законодательством порядке отказа на включение его в список избирателей.

Статья 3. Равное избирательное право

1. Соблюдение принципа равного избирательного права означает следующее:

а) каждый гражданин имеет один голос или равное с другими гражданами число голосов и вправе осуществить наравне с другими гражданами свое право голосовать, причем его голос (голоса) имеет такой же вес, как и голоса других избирателей, при этом на вес голоса (голосов) избирателя не должна влиять применяемая в государстве избирательная система;

б) при проведении голосования по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам эти округа образуются на равной основе, с тем чтобы результаты голосования возможно точно и полно выражали волю избирателей. Критериями равной основы могут быть примерное равенство одномандатных избирательных округов по числу избирателей или примерное равенство числа избирателей на один депутатский мандат в многомандатных избирательных округах. Основаниями для отклонения от средней нормы представительства могут являться труднодоступность и отдаленность местности, компактность проживания коренных малочисленных народов или иных национальных меньшинств и этнических групп.

2. Каждый избиратель имеет право на равный и беспрепятственный доступ на избирательный участок, а также в помещение для голосования, чтобы реализовать свое право на участие в свободном голосовании.

3. Гражданину может быть предоставлена возможность реализовать свое право на участие в голосовании посредством организации досрочного голосования, голосования вне помещения для голосования либо иных процедур голосования, обеспечивающих создание максимальных удобств для избирателей.

4. Каждый гражданин должен иметь равные правовые возможности выдвинуть свою кандидатуру на выборах.

5. Ограничения, связанные с особенностями участия в избирательной кампании кандидатов, баллотирующихся на выборный пост на новый срок, регулируются конституцией и законами. Соблюдение установленных ограничений не должно препятствовать осуществлению депутатами, выборными должностными лицами своих полномочий и выполнению своих обязательств перед избирателями.

6. Кандидаты не вправе использовать преимущества своего служебного или должностного положения в целях своего избрания. Перечень нарушений принципа равного избирательного права и меры ответственности за такие нарушения устанавливаются законами.

Статья 4. Прямое избирательное право

1. Соблюдение принципа прямого избирательного права означает, что граждане голосуют на выборах соответственно за кандидата и (или) список кандидатов или против кандидата, кандидатов и (или) списка кандидатов непосредственно, или против всех кандидатов и (или) списков кандидатов.

2. Все депутатские мандаты в одной из палат национального законодательного органа являются объектом свободной состязательности кандидатов и (или) списков кандидатов в ходе всенародных выборов.

3. Если национальный законодательный орган является двухпалатным и часть или все депутатские мандаты другой его палаты не являются объектом свободной состязательности кандидатов и (или) списков кандидатов в ходе всенародных выборов, то это не противоречит настоящей Конвенции.

Статья 5. Тайное голосование

1. Соблюдение принципа тайного голосования означает исключение какого бы то ни было контроля за волеизъявлением избирателей, обеспечение равных условий для свободного выбора.

2. Право граждан на тайну голосования не может быть никоим образом и чем бы то ни было ограничено.

3. Выборы проводятся с использованием процедуры тайного голосования.

4. Избирательные органы обеспечивают соблюдение предусмотренных конституцией, законом, иными правовыми актами условий, которые исключают возможность осуществления какого бы то ни было контроля или наблюдения за заполнением избирателем бюллетеня в месте тайного голосования, совершения кем бы то ни было действий, нарушающих тайну волеизъявления избирателя.

Статья 6. Периодические и обязательные выборы

1. Выборы избираемых органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов народного (национального) представительства, выборных должностных лиц являются обязательными и проводятся в сроки, установленные конституцией и законами.

2. Выборы должны проводиться с устанавливаемой конституцией, законами периодичностью так, чтобы основой избираемых органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов народного (национального) представительства, выборных должностных лиц всегда была свободная воля народа.

3. Срок полномочий избираемых органов и выборных должностных лиц устанавливается конституцией и законами и может изменяться только в предусмотренном ими порядке.

4. Не должны предприниматься действия или распространяться призывы, побуждающие или имеющие своей целью побуждение к срыву, или отмене, или переносу срока выборов, избирательных действий и процедур, назначенных в соответствии с конституцией, законами.

5. В условиях чрезвычайного или военного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с конституцией, законами могут устанавливаться ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия, а также может быть отложено проведение выборов.

Статья 7. Открытые и гласные выборы

1. Подготовка и проведение выборов осуществляется открыто и гласно.

2. Решения органов государственной власти, органов местного самоуправления, избирательных органов, принятые в пределах их компетенции и связанные с назначением, подготовкой и проведением выборов, обеспечением и защитой избирательных прав и свобод гражданина, в обязательном порядке подлежат официальному опубликованию либо доводятся до всеобщего сведения иным путем в порядке и сроки, предусмотренные законами.

3. Правовые акты и решения, затрагивающие избирательные права, свободы и обязанности гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

4. Избирательный орган в течение срока, установленного законодательством о выборах, официально публикует в своем печатном органе или в иных средствах массовой информации сведения об итогах голосования, а также данные об избранных лицах.

5. Соблюдение принципа открытости и гласности выборов должно обеспечивать создание условий для осуществления общественного и международного наблюдения за выборами.

Статья 8. Свободные выборы

1. Верховенство конституции является основой для проведения свободных выборов и обеспечения гражданам и иным участникам избирательного процесса возможности без какого бы то ни было влияния, насилия, угрозы применения насилия или иного противоправного воздействия сделать свой выбор относительно своего участия или неучастия в выборах в допускаемых законом формах и законными методами, не опасаясь наказания либо воздействия, какими бы ни были итоги голосования и результаты выборов, а также правовых и иных гарантий неукоснительного соблюдения принципа

свободных выборов в течение всего избирательного процесса.

2. Участие гражданина в выборах является свободным и добровольным. Никто не может принудить его голосовать «за» или «против» какого-либо определенного кандидата (кандидатов), определенного списка кандидатов, никто не вправе оказывать воздействие на гражданина с целью принудить его к участию или неучастию в выборах, а также на его свободное волеизъявление. Ни один избиратель не может быть принужден кем бы то ни было объявить, как он намерен голосовать или как он голосовал за кандидата (кандидатов), списки кандидатов.

3. Кандидат, политическая партия (коалиция) и другие участники избирательного процесса несут ответственность перед обществом и государством в соответствии с конституцией и законом. Ни один кандидат, ни одна политическая партия (коалиция), ни одно иное общественное объединение или общественная организация не имеет права использовать методы психического, физического, религиозного принуждения или призывы к насилию, или угрозы применения насилия, или любые иные формы принуждения.

Статья 9. Подлинные выборы

1. При подлинных выборах обеспечивается выявление свободно выраженной воли народа и непосредственное ее осуществление.

2. Подлинные выборы предоставляют избирателям возможность на основании конституции и законов выбирать кандидатов. При подлинных выборах существует реальный политический плюрализм, идеологическое многообразие и многопартийность, осуществляемые через функционирование политических партий, законная деятельность которых находится под юридической защитой государства.

3. При подлинных выборах обеспечивается свободный доступ избирателей к информации о кандидатах, списках кандидатов, политических партиях (коалициях) и о процессе выборов, а кандидатов, политических партий (коалиций) — к средствам массовой информации и телекоммуникаций.

4. При подготовке и проведении выборов используется государственный язык или государственные языки, а в случаях и порядке, устанавливаемых законами, — также официальные языки составных частей территории государства, языки народов и народностей, национальных меньшинств и этнических групп на территориях их компактного проживания.

5. Назначение выборов и проведение избирательных действий и процедур должны осуществляться в порядке и сроки, позволяющие кандидатам, политическим партиям (коалициям) и другим участникам избирательного процесса развернуть полноценную предвыборную агитационную кампанию.

6. Подлинные выборы предполагают равные и справедливые правовые условия для регистрации кандидатов, списков кандидатов и политических партий (коалиций). Регистрационные требования должны быть ясными и не содержать условий, способных стать основанием для привилегий либо ограничений дискриминационного характера. Не допускается произвольное или дискриминирующее применение норм о регистрации кандидатов, списков кандидатов и политических партий (коалиций).

7. Каждый кандидат и каждая политическая партия (коалиция), участвующие в выборах, должны признавать итоги голосования и результаты демократических выборов, иметь возможность обжаловать официальные итоги голосования, результаты выборов, нарушающие избирательные права и свободы гражданина, в судебные и (или) иные органы в порядке и сроки, предусмотренные законами, международными обязательствами государства.

8. Лица и органы, чья деятельность направлена на фальсификацию подсчета голосов, итогов голосования и результатов выборов, на воспрепятствование свободному осуществлению гражданином его избирательных прав и свобод, в том числе в форме бойкота или призывов к бойкоту выборов, отказу от выполнения избирательных процедур или избирательных действий, должны преследоваться по закону.

Статья 10. Справедливые выборы

1. Соблюдение принципа справедливых выборов должно обеспечивать создание равных правовых условий для всех участников избирательного процесса.

2. При проведении справедливых выборов обеспечиваются:

а) всеобщее и равное избирательное право;

б) равные возможности каждому кандидату или каждой политической партии (коалиции) для участия

в избирательной кампании, в том числе для доступа к средствам массовой информации и телекоммуникаций;

в) справедливое и гласное финансирование выборов, избирательной кампании кандидатов, политических партий (коалиций);

г) честность при голосовании и подсчете голосов, полное и оперативное информирование о результатах голосования с официальным опубликованием всех итогов выборов;

д) организация избирательного процесса беспристрастными избирательными органами, работающими открыто и гласно под действенным общественным и международным наблюдением;

е) быстрое и эффективное рассмотрение судами и иными уполномоченными на то органами жалоб на нарушения избирательных прав и свобод граждан, кандидатов, политических партий (коалиций) во временных рамках соответствующих этапов избирательного процесса, а также обеспечение права гражданина на обращение в международные судебные органы за защитой и восстановлением своих избирательных прав и свобод в порядке, предусмотренном нормами международного права.

3. Кандидаты могут быть выдвинуты избирателями соответствующего избирательного округа и (или) в порядке самовыдвижения. Кандидаты и (или) списки кандидатов могут быть выдвинуты также политическими партиями (коалициями), иными общественными объединениями и другими субъектами права выдвижения кандидатов и (или) списков кандидатов, указанными в конституции, законах.

Статья 11. Проведение выборов избирательными органами (избирательными комиссиями)

1. Подготовка и проведение выборов, обеспечение и защита избирательных прав и свобод граждан и контроль за их соблюдением возлагаются на избирательные органы (избирательные комиссии), статус, компетенция и полномочия которых установлены конституцией, законодательными актами.

2. Не допускается создание и деятельность иных структур (органов, организаций), которые подменяют избирательные органы, либо полностью или частично осуществляют их функции, либо препятствуют их законной деятельности, либо противоправно вмешиваются в их деятельность, либо присваивают их статус и полномочия.

3. Порядок формирования, полномочия, организация деятельности избирательных органов, а также порядок, основания и сроки расформирования состава избирательного органа или досрочного прекращения полномочий членов избирательного органа устанавливаются законами. При этом порядок и сроки досрочного прекращения полномочий членов избирательного органа по основаниям, предусмотренным в законе, а также назначения уполномоченным на то органом нового члена избирательного органа взамен выбывшего не должны препятствовать осуществлению избирательным органом возложенных на него полномочий, нарушать целостность избирательного процесса, приводить к несоблюдению сроков выполнения избирательных действий, нарушению избирательных прав и свобод граждан.

4. Стороны признают возможность предоставления кандидату, политической партии (коалиции), выдвинувшей список кандидатов, права назначить в порядке, предусмотренном законом, в зарегистрировавший кандидата (список кандидатов) избирательный орган и в нижестоящие избирательные органы по одному члену избирательного органа с правом совещательного голоса, представляющего назначившего его кандидата, политическую партию (коалицию).

5. Член избирательного органа с правом совещательного голоса вправе выступать на заседании избирательного органа, вносить предложения по вопросам, входящим в компетенцию избирательного органа, и требовать проведения по данным вопросам голосования; вправе обжаловать действия (бездействие) избирательного органа в вышестоящий избирательный орган или в суд, осуществлять иные полномочия, предусмотренные законами.

6. Решения избирательных органов, принятые в пределах их компетенции, обязательны для органов исполнительной власти, государственных учреждений, органов местного самоуправления, политических партий и иных общественных объединений, их уполномоченных представителей, организаций, должностных лиц, избирателей, нижестоящих избирательных органов, иных лиц и организаций, указанных в законах.

7. Стороны своими законами возлагают на государственные органы, органы местного самоуправления, учреждения, организации, а также на их должностных лиц обязанность оказывать избирательным органам содействие в реализации их полномочий, а на организации, осуществляющие теле- и (или) радиовещание, и редакции периодических печатных изданий, указанные в законодательстве о выборах, — обязанность предоставлять избирательным органам бесплатно эфирное

время, возможность размещения печатной информации для необходимого информирования избирателей о выборах, ходе избирательной кампании.

Статья 12. Финансирование выборов и избирательной кампании кандидатов, политических партий (коалиций)

1. Финансирование мероприятий, связанных с выборами, осуществляется за счет средств бюджета.

2. Государства обеспечивают в случаях и порядке, предусмотренном конституциями и законами, кандидатам, политическим партиям (коалициям), участвующим в выборах, выделение на справедливых условиях бюджетных средств, а также возможность образования внебюджетного фонда при избирательном органе либо формирования собственного денежного избирательного фонда для финансирования своей избирательной кампании и использования для этих целей собственных денежных средств, добровольных денежных пожертвований физических и (или) национальных юридических лиц в размерах и порядке, предусмотренных законами. Использование кандидатами, политическими партиями (коалициями) иных денежных средств, кроме поступивших в указанные фонды, должно быть запрещено законами и влечь ответственность в соответствии с законами.

3. Какие-либо иностранные пожертвования, в том числе от иностранных физических и юридических лиц, кандидатам, политическим партиям (коалициям), участвующим в выборах, либо другим общественным объединениям, общественным организациям, которые прямо или косвенно или иным образом относятся к кандидату, политической партии (коалиции) либо находятся под их непосредственным влиянием или контролем и способствуют либо содействуют реализации целей политической партии (коалиции), не допускаются.

4. Стороны обеспечивают открытость и прозрачность всех денежных пожертвований кандидатам, политическим партиям (коалициям), участвующим в выборах, с тем чтобы исключались запрещенные законодательством пожертвования как кандидатам, так и политическим партиям (коалициям), выдвинувшим кандидатов (списки кандидатов) на выборах.

5. Кандидаты, политические партии (коалиции), участвующие в выборах, должны с установленной законами периодичностью представлять в избирательные органы и (или) иные органы, указанные в законе, сведения и отчеты о поступлении всех пожертвований в свои денежные избирательные фонды, о вкладчиках соответствующих средств, а также о всех своих расходах из этих фондов на финансирование своей избирательной кампании. Избирательные органы обеспечивают опубликование указанных сведений и отчетов в средствах массовой информации и телекоммуникаций, указанных в законах.

6. Для осуществления контроля или надзора за соблюдением правил и порядка финансирования избирательной кампании кандидатов, политических партий (коалиций) может быть образован специальный орган (органы) или возложены соответствующие полномочия на должностных лиц либо избирательные органы.

7. Перечень нарушений условий и порядка пожертвований, финансирования деятельности кандидатов, политических партий (коалиций), а также перечень мер предупреждения, предотвращения или пресечения нарушений при финансировании выборов и избирательной кампании кандидатов, политических партий (коалиций) должны устанавливаться законами, иными нормативными правовыми актами.

Статья 13. Государственная информационная поддержка выборов и агитационной деятельности

1. Стороны обеспечивают свободу поиска, сбора, распространения информации о выборах, кандидатах, беспристрастное информационное освещение выборов в средствах массовой информации и телекоммуникаций.

2. Средства массовой информации и телекоммуникаций призваны информировать население о выборах, выдвижении кандидатов (списков кандидатов), их предвыборных программах (платформах), о ходе избирательной кампании, итогах голосования и результатах выборов, осуществлять свою деятельность в рамках конституции, законов, международных обязательств государства.

3. В соответствии с законодательством представители средств массовой информации и телекоммуникаций вправе:

а) присутствовать на заседаниях избирательных органов, обеспечивая гласность и открытость их деятельности;

б) знакомиться с документами и материалами соответствующих избирательных органов об итогах голосования или результатах выборов, изготавливать либо получать от соответствующего избирательного органа копии указанных документов и материалов, передавать их для опубликования в средства массовой информации и телекоммуникаций;

в) присутствовать на публичных агитационных мероприятиях, освещать в средствах массовой информации ход их проведения;

г) присутствовать при проведении голосования, подсчете голосов избирателей, установлении итогов голосования и результатов выборов.

4. Гражданам, кандидатам, политическим партиям (коалициям), выдвинувшим кандидата и (или) список кандидатов, иным общественным объединениям, общественным организациям гарантируется свобода проведения агитационной деятельности в любых допускаемых законом формах и законными методами в порядке и сроки, предусмотренные законами, в условиях плюрализма мнений, отсутствия цензуры.

5. Всем кандидатам, политическим партиям (коалициям), участвующим в выборах, в соответствии с конституцией, законами должны обеспечиваться равные условия доступа к средствам массовой информации и телекоммуникаций для проведения своей предвыборной агитации, в том числе для изложения положений своей предвыборной программы (платформы).

6. При проведении агитационной деятельности не допускается злоупотребление свободой слова и свободой массовой информации, в том числе призывы к насильственному захвату власти, насильственному изменению конституционного строя и нарушению территориальной целостности государства, призывы, направленные на пропаганду войны, террористических, любых иных насильственных действий и возбуждающие социальную, расовую, национальную, этническую, религиозную ненависть и вражду.

7. Средства массовой информации и телекоммуникаций одного государства — участника настоящей Конвенции не могут использоваться в целях участия в агитационной деятельности при проведении выборов на территории другого государства.

8. Перечень нарушений условий и порядка проведения кандидатами, политической партией (коалицией) своей агитационной деятельности, а также участия средств массовой информации в освещении избирательной кампании, являющихся основанием для наступления ответственности, устанавливается законами.

Статья 14. Статус и полномочия национальных наблюдателей

1. Каждый кандидат, каждая политическая партия (коалиция), иное общественное объединение (общественная организация), группа избирателей, другие субъекты выборов, указанные в конституции, законах, вправе в порядке, установленном законами или нормативными актами, принимаемыми органами, организующими выборы, назначить национальных наблюдателей, которые в день голосования, в том числе в день проведения досрочного голосования, имеют право осуществлять наблюдение в помещении для голосования.

2. Права и обязанности национальных наблюдателей должны быть определены в законодательстве.

3. Национальным наблюдателям должны быть предоставлены следующие права:

а) знакомиться с избирательными документами, указанными в законах о выборах, получать информацию о количестве избирателей, включенных в списки для голосования, и о количестве избирателей, принявших участие в голосовании, в том числе в досрочном голосовании и в голосовании вне помещения для голосования;

б) находиться в помещении для голосования;

в) наблюдать за выдачей избирательных бюллетеней избирателям;

г) присутствовать при проведении досрочного голосования, при голосовании избирателей вне помещения для голосования;

д) наблюдать за подсчетом голосов избирателей в условиях, обеспечивающих обзорность процедуры подсчета бюллетеней;

е) наблюдать за составлением избирательным органом протокола об итогах голосования, результатах выборов и иных документов, знакомиться с протоколом избирательного органа об итогах голосования, в том числе с протоколом, составляемым повторно, получать в случаях и порядке, предусмотренном национальным законодательством, от соответствующего избирательного органа заверенные копии указанных протоколов;

ж) обращаться в избирательный орган с предложениями и замечаниями по вопросам организации голосования;

з) обжаловать решения и действия (бездействие) избирательного органа, членов избирательного органа в непосредственно вышестоящий избирательный орган или в суд.

4. В случаях и порядке, предусмотренном законами, правами национального наблюдателя также могут пользоваться доверенные лица кандидатов, политических партий (коалиций).

5. Избирательные органы и (или) иные органы и организации могут быть наделены полномочиями по организации обучения национальных наблюдателей и иных участников выборов основам демократических избирательных технологий, национального законодательства о выборах, международных избирательных стандартов, обеспечения и защиты избирательных прав и свобод человека и гражданина.

Статья 15. Статус и полномочия международных наблюдателей

1. Стороны подтверждают, что присутствие международных наблюдателей способствует открытости и гласности выборов, соблюдению международных обязательств государств. Они будут стремиться содействовать доступу международных наблюдателей к избирательным процессам, проводимым на более низком, чем общенациональный, уровне, вплоть до муниципального (местного) уровня.

2. Деятельность международных наблюдателей регулируется законами страны пребывания, настоящей Конвенцией, иными международными документами.

3. Международные наблюдатели получают разрешение на въезд на территорию государства в порядке, установленном законом, и аккредитуются соответствующим избирательным органом при наличии соответствующего приглашения. Приглашения могут быть направлены уполномоченными законом органами после официального опубликования решения о назначении выборов. Предложения о направлении приглашений могут быть поданы уставными органами Содружества Независимых Государств.

4. Центральный избирательный орган выдает международному наблюдателю удостоверение об аккредитации установленного образца. Такое удостоверение дает право международному наблюдателю осуществлять наблюдение в период подготовки и проведения выборов.

5. Международный наблюдатель на территории государства пребывания находится под покровительством данного государства. Избирательные органы, органы государственной власти, органы местного самоуправления обязаны оказывать ему необходимое содействие в пределах своей компетенции.

6. Международный наблюдатель осуществляет свою деятельность самостоятельно и независимо. Материально-финансовое обеспечение деятельности международного наблюдателя осуществляется за счет средств стороны, направившей наблюдателя, или за счет его собственных средств.

7. Международные наблюдатели не вправе использовать свой статус для осуществления деятельности, не связанной с наблюдением за ходом избирательной кампании. Стороны оставляют за собой право лишать аккредитации тех международных наблюдателей, которые нарушают законы, общепризнанные принципы и нормы международного права.

8. Международные наблюдатели имеют право:

а) на доступ ко всем документам (не затрагивающим интересы национальной безопасности), регулирующим избирательный процесс, получение от избирательных органов необходимой информации и копий указанных в национальных законах избирательных документов;

б) на контакты с политическими партиями, коалициями, кандидатами, частными лицами, сотрудниками избирательных органов;

в) на свободное посещение всех избирательных участков и помещений для голосования, в том числе в день проведения голосования;

г) на наблюдение за ходом голосования, подсчетом голосов и установлением их результатов в условиях, обеспечивающих обзорность процедуры подсчета бюллетеней;

д) на ознакомление с результатами рассмотрения жалоб (заявлений) и претензий, связанных с нарушением законодательства о выборах;

е) на информирование представителей избирательных органов о своих наблюдениях, рекомендациях без вмешательства в работу органов, осуществляющих выборы;

ж) на публичное изложение своего мнения о подготовке и проведении выборов после окончания голосования;

з) на предоставление организаторам выборов, органам государственной власти и соответствующим должностным лицам своего заключения о результатах наблюдения за ходом выборов.

9. Международные наблюдатели должны:

а) соблюдать конституцию и законы страны пребывания, положения настоящей Конвенции, иных международных документов;

б) иметь при себе удостоверение об аккредитации в качестве международного наблюдателя, выдаваемое в порядке, определенном страной пребывания, и предъявлять его по требованию организаторов выборов;

в) выполнять свои функции, руководствуясь принципами политической нейтральности, беспристрастности, отказа от Выражения каких бы то ни было предпочтений или оценок по отношению к избирательным органам, государственным и иным органам, должностным лицам, участникам избирательного процесса;

г) не вмешиваться в избирательный процесс;

д) основывать все свои заключения на наблюдении и фактическом материале.

Статья 16. Обжалование и ответственность за нарушение избирательных прав и свобод граждан

1. В случае нарушения провозглашенных в настоящей Конвенции стандартов демократических выборов, избирательных прав и свобод граждан, а также законов о выборах лица или лица, чьи права были нарушены, должны иметь право и возможность обжалования и восстановления нарушенных прав в судах, а в случаях и порядке, установленном законами, — также в избирательных органах.

2. Лица, виновные в совершении запрещенных законами действий (бездействии), должны нести ответственность в соответствии с законами.

Статья 17. Избирательная документация

1. Бюллетени для голосования, иные избирательные документы, в том числе документы органов государственной власти, органов местного самоуправления, избирательных органов, касающиеся проведения выборов, составляются (публикуются) на государственном языке и на официальных языках составных частей территории государства, где проходят выборы, а в порядке, предусмотренном законодательством, — также на языках народов и народностей, национальных меньшинств и этнических групп на территориях их компактного проживания.

2. Избирательные документы, по которым устанавливаются итоги голосования и определяются результаты выборов, являются документами строгой отчетности, степень защиты которых устанавливается законами.

Статья 18. Меры, которые не должны считаться дискриминационными

1. Вышеперечисленные избирательные права и свободы граждан могут быть ограничены конституцией, законами и не считаться дискриминационными, если они предусматривают:

а) специальные меры, принимаемые для обеспечения адекватного представительства какой-либо составной части населения страны, в частности национальных меньшинств и этнических групп, которые в действительности из-за политических, экономических, религиозных, социальных, исторических и культурных условий лишены возможности пользоваться равным с остальным населением положением в отношении политических и избирательных прав и свобод;

б) ограничение права избирать и быть избранными в отношении граждан, признанных судом недееспособными, а также содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда.

2. Ограничения для выдвижения кандидатов, списков кандидатов, касающиеся создания и деятельности политических партий (коалиций), избирательных прав и свобод граждан, могут применяться в интересах защиты конституционного строя, национальной безопасности, поддержания общественного порядка, защиты общественного благосостояния и морали, прав и свобод граждан и должны соответствовать международным обязательствам государства.

3. Стороны в своем стремлении к демократизации избирательного процесса исходят из того, что существующие ограничения или преимущества в реализации избирательных прав и свобод, предусмотренные конституцией, законами и не противоречащие международным обязательствам государства, по мере создания надлежащих национальных условий подлежат отмене, с тем чтобы обеспечить участникам избирательного процесса равные правовые условия для участия в выборах.

Статья 19. Обязательства государств — участников Конвенции

1. Стороны будут принимать законодательные и другие меры в целях усиления гарантий избирательных прав и свобод для подготовки и проведения демократических выборов, реализации положений настоящей Конвенции. Провозглашенные в настоящей Конвенции стандарты демократических выборов, избирательных прав и свобод могут быть обеспечены путем включения их в конституцию, законодательные акты.

2. Стороны обязуются:

а) гарантировать защиту демократических принципов и норм избирательного права, демократический характер выборов, свободное волеизъявление граждан на выборах, обоснованность требований, относящихся к признанию выборов состоявшимися, действительными и легитимными;

б) предпринимать необходимые меры к тому, чтобы полная законодательная база выборов принималась национальным законодательным органом и правовые нормативы, обеспечивающие проведение выборов, не устанавливались актами исполнительной власти;

в) стремиться к тому, чтобы депутатские мандаты другой палаты национального законодательного органа полностью или частично были объектом свободной состязательности кандидатов и (или) списков кандидатов в ходе всенародных прямых выборов в порядке, предусмотренном законами;

г) стремиться к созданию системы правовых, организационных, информационных гарантий обеспечения избирательных прав и свобод граждан при подготовке и проведении выборов любого уровня, предпринимать необходимые законодательные меры к тому, чтобы обеспечивать женщинам справедливые и реальные, наравне с мужчинами, возможности реализации права избирать и быть избранными в выборные органы, на выборные должности как лично, так и в составе политических партий (коалиций) в соответствии с условиями и порядком, предусмотренными конституцией, законами, а также создавать дополнительные гарантии и условия для участия в голосовании лицам с физическими отклонениями (инвалидам и др.);

д) осуществлять регистрацию (учет) избирателей на основе законодательно установленной недискриминационной и действенной процедуры, предусматривающей такие параметры регистрации (учета), как возраст, гражданство, место жительства, наличие основного документа, удостоверяющего личность гражданина;

е) закреплять в законодательном порядке ответственность лиц, представляющих сведения об избирателях, за достоверность, полный объем соответствующих сведений и своевременность их передачи, обеспечение в соответствии с законодательством конфиденциального характера персональных данных;

ж) содействовать формированию политических партий и их свободной законной деятельности, законодательно регулировать финансирование политических партий и избирательного процесса, обеспечивать, чтобы законы и государственная политика осуществляли разделение партии и государства, проведение избирательных кампаний в атмосфере свободы и честности, способствующей тому, чтобы партии и кандидаты свободно излагали свои взгляды и оценки, положения предвыборных программ (платформ), а избиратели знакомились с ними, обсуждали их и голосовали «за» или «против» свободно, не опасаясь наказания или какого бы то ни было преследования;

з) обеспечивать принятие мер, гарантирующих беспристрастность в освещении избирательной кампании средствами массовой информации, в том числе в сети Интернет, невозможность устанавливать юридические или административные барьеры для доступа к средствам массовой информации на недискриминационной основе для политических партий и кандидатов, формировать единый информационный банк данных результатов опросов общественного мнения, связанных с выборами, данные которого должны предоставляться участникам избирательного процесса, а также международным наблюдателям по их запросам для ознакомления или копирования, внедрять новые информационные технологии, обеспечивающие открытый характер выборов, повышающие степень доверия избирателей к итогам голосования и результатам выборов;

и) принимать национальные программы гражданского образования и участвовать в разработке и принятии аналогичных межгосударственных программ, обеспечивать условия для ознакомления и обучения граждан и иных участников избирательной кампании избирательным процедурам и правилам, повышения их правовой культуры и профессиональной квалификации организаторов выборов;

к) обеспечивать создание независимых беспристрастных избирательных органов, организующих проведение демократических свободных справедливых подлинных и периодических выборов в

соответствии с законодательством и международными обязательствами государства;

л) обеспечивать кандидатам, получившим определенное законом необходимое число голосов, возможность надлежащим образом вступать в должность и оставаться в должности до истечения срока своих полномочий или до их прекращения иным образом, регулируемым законом;

м) принимать меры к законодательному регулированию перечня нарушений избирательных прав и свобод граждан, а также оснований и порядка привлечения к уголовной, административной либо иной ответственности лиц, препятствующих путем насилия, обмана, угроз, подлога или иным способом свободному осуществлению гражданином права избирать и быть избранным, реализации иных избирательных прав и свобод, закрепленных в конституции и законах;

н) способствовать созданию в целях обмена информацией и совместного использования межгосударственного единого банка данных, содержащего информацию об избирательном законодательстве, участниках избирательного процесса (с учетом того, что персональные данные имеют конфиденциальный характер), правоприменительной и судебной практике, законодательных предложениях по совершенствованию избирательной системы, а также иную информацию, относящуюся к организации избирательного процесса;

о) содействовать развитию сотрудничества избирательных органов государств — участников настоящей Конвенции, включая создание и (или) расширение полномочий действующих межгосударственных ассоциаций избирательных органов.

Статья 20. Права, предоставляемые независимо от настоящей Конвенции

1. Ничто в настоящей Конвенции не препятствует выполнению государствами их международных обязательств в отношении избирательных прав и свобод граждан, принятых на себя в соответствии с международными договорами и соглашениями, участниками которых они являются.

2. Осуществление прав, изложенных в настоящей Конвенции, не наносит ущерба осуществлению всеми лицами общепризнанных прав и основных свобод.

3. Ничто в настоящей Конвенции не может быть истолковано как допускающее какую бы то ни было деятельность, противоречащую целям и принципам Устава Содружества Независимых Государств.

Статья 21. Статус Межгосударственного избирательного совета

Стороны признают необходимость создания на основе избирательных органов государств — участников настоящей Конвенции Межгосударственного избирательного совета, призванного содействовать проведению наблюдения за выборами в государствах — участниках настоящей Конвенции.

Статья 22. Порядок вступления Конвенции в силу

1. Настоящая Конвенция вступает в силу с даты сдачи депозитарию на хранение третьего уведомления о выполнении Сторонами внутригосударственных процедур, необходимых для ее вступления в силу.

2. Для Сторон, направивших депозитарию уведомления о выполнении таких процедур позднее, Конвенция вступает в силу с даты получения депозитарием такого уведомления.

Статья 23. Порядок присоединения к Конвенции

1. Настоящая Конвенция открыта для присоединения других государств, готовых принять на себя обязательства, вытекающие из настоящей Конвенции.

2. Для присоединяющегося государства настоящая Конвенция вступает в силу с даты сдачи на хранение депозитарию документа о присоединении.

Статья 24. Порядок выхода из Конвенции

Каждая Сторона может выйти из настоящей Конвенции, направив письменное уведомление об этом депозитарию.

Статья 25. Порядок внесения изменений и дополнений в Конвенцию

В настоящую Конвенцию могут быть внесены изменения и дополнения, оформленные отдельным протоколом, являющимся неотъемлемой частью настоящей Конвенции, который вступает в силу в порядке, предусмотренном статьей 22 настоящей Конвенции.

Статья 26. Разрешение споров, связанных с применением или толкованием Конвенции

Спорные вопросы, связанные с применением или толкованием настоящей Конвенции, разрешаются путем консультаций и переговоров заинтересованных Сторон.

Совершено в городе Кишиневе 7 октября 2002 г. в одном подлинном экземпляре на русском языке. Подлинный экземпляр хранится в Исполнительном комитете Содружества Независимых Государств, который направит каждому государству, подписавшему настоящую Конвенцию, ее заверенную копию.

За Республику Армения

За Грузию

За Кыргызскую Республику

За Республику Молдова

За Российскую Федерацию

За Республику Таджикистан

За Украину

Р. С. Кочерян

Э. А. Шеварднадзе

(с оговоркой)

А. А. Акаев

В. Н. Воронин

В. В. Путин

Э. Ш. Рахмонов

Л. Д. Кучма

(с оговоркой)

Приложение 2

Программа учебного курса «Зарубежное избирательное право»

Актуальность исследования избирательного права зарубежных стран вытекает из необходимости постоянного совершенствования российского избирательного права, с тем чтобы оно в наиболее полной мере позволяло развиваться демократии и эффективному управлению государственными делами, основываясь на волеизъявлении народа. Это возможно при условии хорошего знания мирового опыта (причем не только в самом общем виде), конкретного опыта вполне определенных государств. При отборе государств для изучения учитывались развитость демократических институтов вообще и избирательных институтов в частности; богатство избирательного опыта и продолжительность развития избирательного права; принадлежность к той или иной избирательной системе (ставится задача показать разнообразие мирового опыта); стремление показать особенности избирательного права и избирательного процесса в странах с разными политическими культурой и традициями, историческим опытом.

Темы	Часы ¹
1. Введение в учебный курс «Зарубежное избирательное право»	2 часа
2. Основные понятия и категории избирательного права	4 часа
3. Избирательное право Соединенных Штатов Америки	2 часа
4. Избирательное право Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии	2 часа
5. Избирательное право Французской Республики	2 часа
6. Избирательное право Федеративной Республики Германия	2 часа
7. Избирательное право Итальянской Республики	2 часа
8. Избирательное право Мексиканских Соединенных Штатов	2 часа
9. Избирательное право Республики Перу	2 часа
10. Избирательное право Китайской Народной Республики	2 часа
11. Избирательное право Российской Федерации в современном юридическом контексте	2 часа
Итого	24 часа

Тема 1. Введение в учебный курс «Зарубежное избирательное право»

Во введении ставится задача показать содержание избирательного права зарубежных стран в целом. Рассматривается предмет курса, изучаются его особенности. Показано место избирательного права зарубежных стран в системе конституционно-правовых дисциплин. Говорится о необходимости изучения избирательного права зарубежных стран для лучшего понимания избирательного права Российской Федерации. Разъясняются критерии выбора отдельных государств, на примере которых в

курсе изучается зарубежное избирательное право.

Тема 2. Основные понятия и категории избирательного права

Данная тема посвящена общему обзору основных понятий, встречающихся в избирательном праве зарубежных стран, а также категорий юридической науки, занимающейся избирательным правом. Разбираются нормы материального и процессуального избирательного права. В центре внимания находятся общие черты для всех стран и особенности, характерные для отдельных стран или групп стран, представлена зарубежная избирательная терминология. Рассматриваются также основные институты избирательного права и процесса зарубежных стран, главные тенденции их развития, общие для всех стран черты институтов избирательного права и процесса и особенности институтов избирательного права и процесса, характерные для отдельных стран или групп стран.

Тема 3. Избирательное право Соединенных Штатов Америки

Анализируется в целом законодательство, регулирующее выборы. Последовательно рассматриваются принципы избирательного права, правовое регулирование участия партий в выборах, порядок назначения даты выборов, выдвижения и регистрации кандидатов. Изучаются избирательные органы, порядок их образования и деятельности. Исследуются организация избирательной кампании, финансирование предвыборной агитации, организация голосования, избирательная система, разрешение избирательных споров.

Тема 4. Избирательное право Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии

Анализируется в целом законодательство, регулирующее выборы. Последовательно рассматриваются принципы избирательного права, правовое регулирование участия партий в выборах, порядок назначения даты выборов, выдвижения и регистрации кандидатов. Изучаются избирательные органы, порядок их образования и деятельности. Исследуются организация избирательной кампании, финансирование предвыборной агитации, организация голосования, избирательная система, разрешение избирательных споров.

Тема 5. Избирательное право Французской Республики

Анализируется в целом законодательство, регулирующее выборы. Последовательно рассматриваются принципы избирательного права, правовое регулирование участия партий в выборах, порядок назначения даты выборов, выдвижения и регистрации кандидатов. Изучаются избирательные органы, порядок их образования и деятельности. Исследуются организация избирательной кампании, финансирование предвыборной агитации, организация голосования, избирательная система, разрешение избирательных споров.

Тема 6. Избирательное право Федеративной Республики Германия

Анализируется в целом законодательство, регулирующее выборы. Последовательно рассматриваются принципы избирательного права, правовое регулирование участия партий в выборах, порядок назначения даты выборов, выдвижения и регистрации кандидатов. Изучаются избирательные органы, порядок их образования и деятельности. Исследуются организация избирательной кампании, финансирование предвыборной агитации, организация голосования, избирательная система, разрешение избирательных споров.

Тема 7. Избирательное право Итальянской Республики

Анализируется в целом законодательство, регулирующее выборы. Последовательно рассматриваются принципы избирательного права, правовое регулирование участия партий в выборах, порядок назначения даты выборов, выдвижения и регистрации кандидатов. Изучаются избирательные органы, порядок их образования и деятельности. Исследуются организация избирательной кампании, финансирование предвыборной агитации, организация голосования, избирательная система, разрешение избирательных споров.

Тема 8. Избирательное право Мексиканских Соединенных Штатов

Анализируется в целом законодательство, регулирующее выборы. Последовательно рассматриваются

принципы избирательного права, правовое регулирование участия партий в выборах, порядок назначения даты выборов, выдвижения и регистрации кандидатов. Изучаются избирательные органы, порядок их образования и деятельности. Исследуются организация избирательной кампании, финансирование предвыборной агитации, организация голосования, избирательная система, разрешение избирательных споров.

Тема 9. Избирательное право Республики Перу

Анализируется в целом законодательство, регулирующее выборы. Последовательно рассматриваются принципы избирательного права, правовое регулирование участия партий в выборах, порядок назначения даты выборов, выдвижения и регистрации кандидатов. Изучаются избирательные органы, порядок их образования и деятельности. Исследуются организация избирательной кампании, финансирование предвыборной агитации, организация голосования, избирательная система, разрешение избирательных споров.

Тема 10. Избирательное право Китайской Народной Республики

Анализируется в целом законодательство, регулирующее выборы. Последовательно рассматриваются принципы избирательного права, правовое регулирование участия партий в выборах, порядок назначения даты выборов, выдвижения и регистрации кандидатов. Изучаются избирательные органы, порядок их образования и деятельности. Исследуются организация избирательной кампании, финансирование предвыборной агитации, организация голосования, избирательная система, разрешение избирательных споров.

Тема 11. Избирательное право Российской Федерации в современном юридическом контексте

Изучаются основные черты современного российского избирательного права, проанализированы главные тенденции его эволюции в настоящее время. Выделены основные этапы избирательного процесса, дана характеристика избирательной системы. Рассмотрены основные проблемы становления партийной системы в связи с развитием избирательной системы. Все это разбирается в контексте мирового опыта, изучаются пределы применимости зарубежного опыта в современной России.

Список литературы

- Авакьян С. А. Выборы 1993—1994 в Российской Федерации: правила и процедуры. М., 1993.
- Авакьян С. А. Выборы-95 в Государственную Думу России. М., 1995.
- Автономов А. С. Правовое регулирование парламентских выборов в Боснии и Герцеговине // Представительная власть: мониторинг, анализ, информация. 1999. № 1—6.
- Алжирская Народная Демократическая Республика. Конституция и законодательные акты. М., 1983.
- Альфер С. А. Избирательные комиссии: система, правовой статус, порядок формирования. Минск, 2001.
- Аристотель. Политика // Соч. М., 1984. Т. 4.
- Бойцова Л. В., Бойцова В. В. Конституционное право России и зарубежных стран в сравнительной перспективе. М., 2000.
- Василевич Г. А. Нормативные акты государственных органов Республики Беларусь. Минск, 2001.
- Васильев В. К., Постников А. Е. Путеводитель по избирательной кампании. Пособие для кандидатов, избирательных объединений и избирательных блоков. М., 1999.
- Веденеев Ю. А. Политическая реформа и избирательный процесс в России // Реформа избирательной системы в Италии и России: опыт и перспективы. М., 1995.
- Веденеев Ю. А. Избирательная власть: исторический контекст, политико-правовая сущность и механизм осуществления // Бюллетень Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1995. № 2 (28).
- Веденеев Ю. А., Кораблин В. Е. Решения Конституционного Суда РФ в правоприменительной деятельности избирательных комиссий // Государство и право. 1998. № 8.
- Веденеев Ю. А., Лысенко В. И. Избирательный процесс в Российской Федерации: политико-правовые и технологические аспекты // Государство и право. 1997. № 8.
- Вешняков А. А. Избирательные стандарты в международном праве и их реализация в законодательстве Российской Федерации. М., 1997.
- Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства. М., 1908.

- Иванченко А. В. Избирательные комиссии в Российской Федерации: история, теория, практика. М., 1996.
- Иванченко А. В. Избирательные комиссии и граждане в их взаимных отношениях // Представительная демократия и электорально-правовая культура. М., 1997.
- Иванченко А. В. Деятельность избирательных комиссий субъектов РФ по реализации и защите избирательных прав граждан // Государство и право. 1998. № 9.
- Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. М., 1999.
- Избирательный кодекс Воронежской области // Собрание законодательства Воронежской области. 1997. № 2.
- Избирательный кодекс Республики Беларусь // Звезда. 2000. 12 ліпеня.
- Институт выборов в истории России. М., 2001.
- Источниковедение Древней Греции (эпоха эллинизма). М., 1982.
- Кабанов А. К. Организация выборов на земские соборы XVII века // Институт выборов в истории России. М., 2001.
- Каленский В. Г. Мэдисон. М., 1981.
- Ковачев Д. А. Принцип разделения власти в конституциях государств Восточной Европы // Конституционные реформы в государствах Содружества. СПб., 1993.
- Кокошкин Ф. Предисловие // Лоуэлль А. Л. Государственный строй Англии. М., 1915.
- Колюшин Е. И. Конституционное (государственное) право России. М., 1999.
- Колюшин Е. И. Право и финансирование выборов. М., 1998.
- Комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». М., 1999.
- Конституции буржуазных государств. М., 1982.
- Конституции государств Европы: В 3 т. М., 2001.
- Конституция (Основной закон) РФ (России). М., 1993.
- Конституция Республики Болгария // Новые конституции стран Восточной Европы и Азии. М., 1996.
- Конституция Республики Казахстан // Вестник Межпарламентской Ассамблеи. 1996. № 1.
- Конституция Союза Советских Социалистических Республик // Сборник нормативных актов по советскому государственному праву. М., 1984.
- Конституция Чешской Республики // Новые конституции стран Восточной Европы и Азии. М., 1996.
- Конституция Федеративной Республики Бразилия // Право и жизнь. 1998. № 16.
- Коркунов Н. М. Указ и закон. СПб., 1894.
- Лысенко В. И. Развитие демократической основы российского избирательного права // Бюллетень Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1995. № 5 (31).
- Лысенко В. И. Некоторые проблемы развития российского избирательного права // Государство и право. 1995. № 8.
- Маунц Т. Государственное право Германии (ФРГ и ГДР). М., 1959.
- Михайлов В. В. Демократизация России: различная скорость в регионах // Особая зона: выборы в Татарстане. Ульяновск, 2000.
- Могунова М. А. Скандинавский парламентаризм. Теория и практика. М., 2001.
- Монтескьё Ш. Избранные произведения. М., 1955.
- Полибий. Всеобщая история в сорока книгах. М., 1890—1899. Т. I—III.
- Положение о выборах в Государственную думу от 6 августа 1905 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3-е. Т. XXV. № 26662.
- Положение о выборах в Государственную думу от 3 июня 1907 г. // Российское законодательство X—XX веков. Т. 9. Законодательство эпохи буржуазно-демократических революций. М., 1994.
- Положение о выборах в Учредительное собрание // Российское законодательство X—XX веков. Т. 9. Законодательство эпохи буржуазно-демократических революций. М., 1994.
- Постников А. Е. Избирательное право России. М., 1996.
- Постников А. Е., Алехичева Л. Г. Недействительность выборов. Законодательство и судебная практика. М., 2001.
- Престес Л. К. Бразилия: подъем борьбы масс и изоляция диктатуры // Проблемы мира и социализма. 1978. № 3.
- Руссо Ж.-Ж. Трактаты. М., 1969.
- Современное буржуазное государственное право. Т. 1. Буржуазная наука государственного права. М.,

- 1987.
- Сунь Ятсен. Программа строительства страны // Избр. произведения. М., 1964.
- Французская Республика. Конституция и законодательные акты. М., 1989.
- Чиркин В. Е. Элементы сравнительного государственоведения. М., 1994.
- Шалу мое М. С. Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственности // Государство и право. 1999. № 1.
- Экимов А. И. Коркунов. М., 1983.
- Энтин Л. М. Разделение властей: опыт современных государств. М., 1995.
- Васілевіч Р. А. Канстытуцыя, закон, указ... // Народная газета. 1994. 15—17 кастрычніка.
- Bagehot W. The English Constitution. L., 1976.
- Blom R. Perustuslaki ja kapitalismin kehitys. Tutkijaliiton julkaisusarja 6. Helsinki, 1978.
- Constituição da República Federativa do Brasil. Rio de Janeiro, 1992.
- Cotta S. Partecipazione: a che cosa? // Rivista Internazionale di Filosofia del Diritto. 1970. Vol. XLVII. No.1.
- Duverger M. Institutions politiques et droit constitutionnel. P., 1970.
- Filmer R. The Necessity of the Absolute Power of all Kings. L., 1648.
- Filmer R. Observations upon Aristotle's Politiques Touching Forms of Government. L., 1652.
- Goodwin-Gill G. Free and Fair Elections: International Law and Practice. Geneva, 1994.
- Jardim T. Direito eleitoral positivo. São Paulo, 1996.
- Jansson J. Poliitikan teoria. Helsinki, 1976.
- Ley Orgánica de Elecciones. Lima, 1997.
- Ley 26591. Precisan funciones del Jurado Nacional de Elecciones y de la Oficina Nacional de Procesos Electorales. 1996. 18 de Abril.
- Mill J. S. Utilitarianism, On Liberty, and Considerations on Representative Government. L.; N. Y., 1976.
- Opalek K. Zagadnienia teorii prawa i teorii polityki. Warszawa, 1986.
- Salveti Netto P. Curso de ciência política. São Paulo, 1975. Vol. 1.
- Seshan T. N. Maintaining an Eagles Eye // Elections Today. 1996. Fall.
- Urruty C A. The Electoral Court and Direct Democracy // Elections Today. 1997. Winter. Vol. 6. No. 4.
- Valdivia Cano R. Manual de derecho electoral. Lima, 1998.
- Vile M. J. C. Constitutionalism and the Separation of Powers. Oxford, 1967.

Приложение 3

Список литературы по зарубежному избирательному праву

Глава 1. Основные категории и институты избирательного права

- Авдеенкова М., Дмитриев Ю. Принципы избирательного права // Право и жизнь. 2000. № 28. С. 84—99.
- Авдеенкова М., Дмитриев Ю. Современные избирательные системы // Выборы. Законодательство и технологии. 2000. № 7-8. С. 54-59.
- Автономов А. С. Некоторые общие тенденции в юридическом регулировании выборов в представительные органы в странах СНГ // Вопросы выборов и избирательного права. Калуга, 1999. № 2.
- Автономов А. С. Основные категории и институты избирательного права // Избирательная кампания. М., 1995.
- Веденеев Ю. А. Выборная демократия — действительный, а не мнимый путь к гражданскому обществу и правовому государству // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации¹. 1997. № 1.
- Веденеев Ю. А. Избирательная власть: исторический контекст, политико-правовая сущность и механизм осуществления // Бюллетень Центральной избирательной комиссии Российской Федерации². 1995. № 2.
- Веденеев Ю. А., Князев С. Д. Избирательные правоотношения: понятие, политико-правовое содержание и структура // Вестник ЦИК РФ. 1998. № 2.
- Веденеев Ю. А. Конституционная демократия и правовая культура избирателей // Вестник ЦИК РФ. 1996. № 19.
- Веденеев Ю. А. Новое избирательное право // Очерки по истории выборов и избирательного права: Учеб. пособие / Под ред. Н. А. Богодаровой, Ю. А. Веденеева. Калуга; М., 1997.

Веденеев Ю. А. Политическая демократия и электорально-правовая культура граждан // Государство и право. 1997. №2.

Вешняков А. А. Избирательное законодательство Российской Федерации в свете общепринятых стандартов // Моск. журн. междунар. права. 1995. № 4.

Вешняков А. А. Избирательные стандарты в международном праве и их реализация в законодательстве Российской Федерации. М., 1997.

Вешняков А. А. Международно-правовые избирательные стандарты и их реализация в законодательстве Российской Федерации // Ориентир. 1998. № 8.

Вешняков А. А. Свободные выборы, общественная стабильность и развитие демократического процесса в регионе ОБСЕ: Выступление Председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации А. А. Вешнякова на первом пленарном заседании семинара по человеческому измерению БДИПЧ ОБСЕ «Избирательные процессы» (г. Варшава, 29 мая 2001 г.) // Вестник ЦИК РФ. 2001. № 5.

Гессен В. М. Основы конституционного права. Пг., 1918.

Еллинек Г. Множественное (плюральное) избирательное право / Пер. с нем. И. Д. Новикова. М., 1906.

Еллинек Г. Плюральное избирательное право / Пер. с нем. П. Барской. Киев, 1905.

Иванченко А. В. Избирательные комиссии в Российской Федерации: история, теория, практика. М., 1996.

Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учеб. для вузов / Отв. ред. А. В. Иванченко; Науч. ред. Ю. А. Веденеев, В. И. Лысенко. М., 1999.

Институт выборов в истории России: Источники, свидетельства современников. Взгляды исследователей XIX — начала XX в. / Авт. проекта и сост. Ю. А. Веденеев, И. В. Зайцев, В. В. Луговой; Под общ. ред. А. А. Вешнякова. М., 2001.

Календарь избирателя. 1998: Юрид. справ.-инф. сб. / Сост. В. Н. Жбанков, Д. В. Шутько. М., 1998.

Маклаков В. В. Избирательное право и избирательные системы буржуазных и развивающихся стран: Учеб. пособие / Отв. ред. А. А. Мишин. М., 1987.

Мейер Г. Избирательное право. М., 1906.

Надаис А. Выбор избирательных систем // Полис. 1993. № 3.

Нодем Д. Избирательные системы // Технология и организация выборных кампаний: Зарубежный и отечественный опыт / Ред. В. С. Комаровский и Г. И. Иванов. М., 1993.

Сравнительное конституционное право / Отв. ред. В. Е. Чиркин. М., 1996.

Глава 2. Избирательное право Соединенных Штатов Америки

Конституция штата Пенсильвания 16 декабря 1873 года // Современные Конституции: Сб. действующих конституционных актов. Т. II: Федерации и республики / Пер. под ред. и вступ. очерк В. М. Гессена и Б. Э. Нольде. СПб., 1907.

Гражданские права. Свод законов США — титул 42, глава 21 // Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты / Сост. В. И. Лафитский; Под ред. и со вступ. ст. О. А. Жидкова. М., 1993.

Закон о федеральных избирательных кампаниях (1972 г.) // Там же.

Избирательное право. Свод законов США — титул 42, глава 20 // Там же.

Конституция Массачусетса (1780 г.) [С дополнениями и изменениями] // Там же.

Конституция Соединенных Штатов (1787 г.) [С дополнениями и изменениями] // Там же.

Конституция штата Иллинойс // Там же.

Модельный закон о назначении и исполнении наказаний (1978 г.) // Там же.

Преступления. Свод законов США — титул 18 // Там же.

Конституция Соединенных Штатов Америки // Конституции зарубежных государств: Соединенные Штаты Америки, Великобритания, Франция, Германия, Италия, Япония, Канада: Учеб. пособие / Сост., авт. введ. и вступ. ст. к конституциям В. В. Маклаков. М., 1996.

Анцупов В. В. Эволюция Конституции США. Законодательство об избирательных и гражданских правах // Проблемы правовой и политической культуры избирателей: Науч.-практич. конф. Абакан, 6—7 декабря 1996 г.: Тез. докл. / Гл. ред. В. Н. Тугужекова. Абакан, 1997.

Аррингтон Т., Бреннер С. Следует ли заменить коллегия выборщиков прямыми выборами Президента? // Президентские выборы и двухпартийная система в США. 1984: Реферат, сб. / Отв. ред. и

сост. К. Г. Бойко. М., 1984.

Барабашев Г. В. Муниципальные органы современного капиталистического государства (США, Великобритания). М., 1971.

Бовт Г. Г. Американские партии в борьбе за избирателя. М., 1995.

Бовт Г. Г. О некоторых социально-психологических особенностях предвыборных кампаний в США // Два опыта избирательной системы / Отв. ред. Л. Любимов. М., 1993.

Бойко К. Г. Избирательная кампания 1984: предвыборная панорама // Президентские выборы и двухпартийная система в США. 1984: Реферат, сб. / Отв. ред. и сост. К. Г. Бойко. М., 1984.

Бойко К. Г. Выборы Президента: программа для реформы: Заключительный отчет комиссии по национальным выборам // Президентские выборы и двухпартийная система в США. 1988: Реферат, сб. / Сост. и отв. ред. К. Г. Бойко. М., 1988.

Бойко К. Г. Политический климат предвыборной Америки // Президентские выборы и двухпартийная система в США. 1988: Реферат, сб. / Сост. и отв. ред. К. Г. Бойко. М., 1988.

Бойко К. Г., Успенская Л. М. Американский электорат: новые тенденции: Науч.-аналитич. обзор: Реферат, сб. / Отв. ред. В. М. Мильштейн. М., 1992.

Брацлавский Д. Я. Финансирование выборов деловыми кругами США // США — экономика, политика, идеология. 1989. № 2.

Бусыгина И. М. Формирование верхней палаты в федерациях: Россия и зарубежный опыт // Мировая экономика и меж-дунар. отношения. 1996. № 7.

Вайль И. М. Некоторые особенности развития партийной системы США // Избирательные системы и партии в буржуазном государстве / Отв. ред. В. А. Туманов, И. М. Вайль. М., 1979.

Вайль И. М., Смирнов В. В. Органы местного управления США // Местные органы в политической системе капитализма / Отв. ред. В. А. Туманов, Г. В. Барабашев. М., 1985.

Васильев А. Президентские выборы в США // Большевик. 1940. № 23. С. 40-55.

Васильев В. И. Прямая демократия по-калифорнийски // Выборы. Законодательство и технологии. 2001. № 6.

Власихин В. А. Выборы-2000: вопросы правопорядка в президентской кампании // США. Канада: Экономика, политика, культура. 2000. № 8.

Выборы: гарантия успеха: Как помочь политикам завоевать избирателей? Как это делается в Америке и у нас?: Беседа с американскими политологами // Диалог. 1991. № 1.

Гаджиев К. Избирательная система США и ее классовая сущность // Мировая экономика и междунар. отношения. 1987. №8.

Глуценко Ю. Primaries: американский стиль // Выборы. Законодательство и технологии. 2000. № 3.

Глуценко Ю. Жесткая схема с «мягким» долларом // Выборы. Законодательство и технологии. 2000. № 7—8.

Горбачев В. К. История возникновения и становления избирательного права США // Политические партии и избирательные технологии: Материалы регион, межвуз. науч.-практич. конф. / Отв. ред. Ю. В. Андреев. Оренбург, 2002.

Государственный строй США / Отв. ред. А. С. Никифоров. М., 1976.

Громько А. А. Конгресс США (Выборы, организация, полномочия). М., 1957.

Дахин А. В. Демократические выборы в России и США: некоторые аспекты сравнительного анализа // Актуальные проблемы американистики: Материалы междунар. науч. семинара «Россия, США после выборов: перспективы сотрудничества» / Отв. ред. О. А. Колобов. Н. Новгород, 1997.

Джэнда К., Берри Дж., Голдмэн Дж. Проблемы демократии. Форма правления в Америке // Технология и организация выборных кампаний: Зарубежный и отеч. опыт / Ред. В. С. Кома-ровский и Г. И. Иванов. М., 1993.

Дегтярева О. Что думают американцы о своих выборах? // Выборы. Законодательство и технологии. 2002. № 6—7.

Зиммерман Дж. Прямая демократия в Соединенных Штатах Америки / Пер. с англ. А. Зябрева // Вестник. Моск. ун-та. Сер. 11: Право. 1991. №5.

Зиновьев А. В. Отличаются ли выборы президента США демократизмом и легитимностью // Изв. высш. учеб. завед. Правоведение. 2001. № 3.

Золотухин В. П., Линник В. А. Выборы в Конгресс: механизм и тенденции // США — экономика, политика, идеология. 1978. № 10.

Зубок В. М. Обзор кн.: Кутнер Р. Жизнь партии: перспективы демократов на 1988 г. и далее //

Президентские выборы и двухпартийная система в США. 1988: Реферат, сб. / Сост. и отв. ред. К. Г. Бойко. М., 1988.

Зяблюк Н. Комитеты политического действия в системе финансирования избирательных кампаний в Конгресс США // Бизнес и политика. 1995. № 6.

Зяблюк Н. Г. Проблемы финансирования избирательных кампаний в США // США — экономика, политика, идеология. 1996. № 3-4.

Зяблюк Н. Г. Американские выборы: финансовый аспект // США — экономика, политика, идеология. 1998. № 7.

Иванян Э. А. Президентская власть в США // США. Канада: Экономика, политика, культура. 1999. № 2.

Карадже-Искров Н. П. Выборы в США // Сов. государство и право. 1947. № 12.

Комолов С. Б. Современные процессы развития американской партийной системы // США — экономика, политика, идеология. 1990. № 3.

Конституция США: История и современность / Под ред. А. А. Мишина, Е. Ф. Язькова. М., 1988.

Кордобская М. В. Американский электорат в преддверии президентских выборов: Обзор // Президентские выборы и двухпартийная система в США. 1984: Реферат, сб. / Отв. ред. и сост. К. Г. Бойко. М., 1984.

Кордобская М. В. Американский электорат: новые тенденции в поведении избирателей: Обзор // Президентские выборы и двухпартийная система в США. 1988: Реферат, сб. / Сост. и отв. ред. К. Г. Бойко. М., 1988.

Корнильцева Е. Г. Специфика американской культуры электорального поведения // Сб. науч. тр. Сургутского гос. ун-та. Сургут, 2000. Вып. 6.

Косолапов Н. А. Политические партии США в начале 80-х годов // Президентские выборы и двухпартийная система в США. 1984: Реферат, сб. / Отв. ред. и сост. К. Г. Бойко. М., 1984.

Крылов Б. С. США: федерализм, штаты и местное управление. М., 1963.

Кудинов О. П. Предвыборная борьба в России и Америке: различия и сходство // Подготовка и проведение избирательных кампаний: Дайджест учеб. пособий Республиканской партии США / Авт.-сост. О. П. Кудинов. М., 1999.

Кузнецова Е. А. Роль политической рекламы в президентских выборах США // Проблемы правовой и политической культуры избирателей: Науч.-практич. конф. Абакан, 6—7 декабря 1996 г.: Тез. докл. / Гл. ред. В. Н. Тугужекова. Абакан, 1997.

Лафитский В. И. Правовой статус члена Палаты представителей и Сената Конгресса США // Депутат парламента в зарубежных странах / Отв. ред. Д. А. Ковалев. М., 1995.

Материалы для брифинга: Выборы и организация избирательного процесса в Соединенных Штатах Америки. Президентские выборы 7 ноября 2000 года. Пер. с англ. М., 2000.

Мерфин Р. Технология избирательных кампаний в США // Полис. 1991. № 3.

Мицкевич Э., Файерстоун Ч. Телевидение и выборы. М., 1993.

Мишин А. А., Власихин В. А. Конституция США: Политико-правовой комментарий. М., 1985.

Монтинджелли А. А. Выборы в Конгресс США: неподводившиеся итоги // Представительная власть: мониторинг, анализ, информация. 1994. № 2 (декабрь).

Никифоров А. С. США: реформа избирательных цензов и президентские выборы 1972 г. // Сов. государство и право. 1973. №11.

О некоторых аспектах работы Министерства юстиции США по проведению избирательных кампаний // Вестник ЦИК РФ. 1999. № 4.

Ордешук П. Создание стабильных демократических институтов: уроки американского развития / Пер. Ю. Крашенинникова // Мирская экономика и междунар. отношения. 1991. № 8.

Печатнов В. О. Двухпартийная система и выборы // США — экономика, политика, идеология. 1982. № 9.

Печатнов В. О. Демократическая партия США: избиратели и политика. М., 1980.

Подготовка и проведение избирательных кампаний: Дайджест учеб. пособий Республиканской партии США / Авт.-сост. О. П. Кудинов. М., 1999.

Попко Л. Р. Двухпартийная система в оценке американских политологов // США — экономика, политика, идеология. 1971. № 8.

Попов Н. П. Общественное мнение и предвыборная кампания // США — экономика, политика, идеология. 1979. № 11.

Правило равного эфирного времени для кандидатов // США — экономика, политика, идеология. 1995. № 12.

Раскин А. В. Некоторые особенности освещения телевидением США выборов Президента в 2000 году // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 10: Журналистика. 2001. № 5.

Раскин А. В. Роль местных отделений ведущих политических партий США в организации и проведении выборов // Журнал о выборах. 2001. № 1.

Романова В. Б. Организация законодательной власти в штате Висконсин // США — экономика, политика, идеология. 1998. № 9.

Савельев В. А. Законодательные собрания штатов // США — экономика, политика, идеология. 1982. № 8.

Сахаров Н. А. Правовые нормы избирательной системы в США // Политика: проблемы теории и практики (в двух частях) / Отв. ред. С. В. Братчиков. М., 1990. Вып. VII. Ч. II.

Серегин Н. С. Закон о выборах: голоса «за» и «против» // США — экономика, политика, идеология. 1976. № 3.

Согрин В. В. Политическая власть в США: характер, содержание, тенденции // Мировая экономика и междунар. отношения. 2001. № 6.

Соединенные Штаты Америки // Особенности избирательных систем в Австралии, ФРГ, Канаде, Мексике, США / А. А. Алексеев, В. А. Боцан-Харченко, В. И. Васильев, А. А. Давыдов, В. А. Жданович. М., 1996.

Стакло В. Фемида выбирает президента США // Выборы. Законодательство и технологии. 2001. № 1.

Сэлмор С. А., Сэлмор Б. Кандидаты, партии и избирательные кампании. Как делаются выборы в Америке // Технология и организация выборных кампаний: Зарубежный и отеч. опыт / Ред. В. С. Комаровский и Г. И. Иванов. М., 1993.

Червонная С. А. Обеспечение прав меньшинств в США // США — экономика, политика, идеология. 1995. № 7.

Черняк Е. Б. Государственный строй и политические партии США. М., 1957.

Шведова Н. А. Тендерный фактор в избирательной кампании // США. Канада: Экономика, политика, культура. 1999. № 12.

Глава 3. Избирательное право Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии

Из Акта о народном представительстве (6-го февраля 1918 года) // Дурденевский В. Н. Иностранное конституционное право в избранных образцах (с приложением текстов конституций). Л., 1925.

Акт о народном представительстве 1928 года // Конституции буржуазных стран / Ред. Ю. В. Ключников. М.; Л., 1935. Т. I.

Акт о народном представительстве (The Representation of the People Act, 1949) // Конституции буржуазных государств Европы / Сост. Ф. А. Кублицкий. М., 1957.

Акт о местном управлении 1972 года // Конституции буржуазных стран: Учеб. пособие / Сост. и авт. вступ. ст. В. В. Маклаков. М., 1977.

Акт о народном представительстве 1969 г. // Там же.

Акт о местном управлении 1972 года // Конституции буржуазных государств: Учеб. пособие / Сост. и авт. вступ. ст. В. В. Маклаков; Отв. ред. П. К. Пантелеев. М., 1982.

Акт о народном представительстве 1969 г. // Там же.

Акт о народном представительстве 1983 года // Конституции государств Европейского Союза / Редколл.: Л. А. Окуньков (рук.), Б. С. Крылов, М. Я. Булошников. М., 1997.

Акт о Палате лордов 1999 г. (11 ноября 1999 года) // Конституции государств Европы: В 3 т. / Под общ. ред. и со вступ. ст. Л. А. Окунькова. М., 2001. Т. 1.

Акт о народном представительстве 2000 г. (9 марта 2000 года) // Там же.

Ассоциация организаторов выборов Великобритании // Вестник ЦИК РФ. 1999. № 3.

Барабашев Г. В. Муниципальные органы современного капиталистического государства (США, Великобритания). М., 1971.

Баранчиков В. А. Органы местного управления Великобритании // Местные органы в политической системе капитализма / Отв. ред. В. А. Туманов, Г. В. Барабашев. М., 1985.

Батлер Д., Бэллингер К., Исаев Ю. Избирательные системы // Россия и Британия в поисках достойного правления: Учеб. пособие / Под общ. ред. И. Кириянова, Н. Оуэна, Дж. Спикера. Пермь,

- 2000.
- Беркович Е. Ф. Правовой статус политических партий в США и Великобритании // Тез. докл. на теоретич. конф. аспирантов Ин-та гос. и права и Моск. юрид. ин-та / Отв. ред. Н. П. Колдаева, М. М. Славин. М., 1991.
- Британская демократия в действии. М., 1999.
- Британский электорат: концепции «упадка двухпартийно-сти»: Науч.-аналитич. обзор / Авт. обзора П. С. Цитрин; Отв. ред. К. Г. Бойко. М., 1987.
- Бромхед П. Эволюция Британской конституции / Отв. ред. В. А. Баранчиков. М., 1978.
- Гарнер Д. Великобритания: центральное и местное управление / Под ред. Г. В. Барабашева. М., 1984.
- Голлан Д. Политическая система Великобритании. М., 1955.
- Горбик В. А. Английские либералы: проблемы третьей партии // Проблемы британской истории. 1980 / Отв. ред. И. И. Жигалов. М., 1980.
- Городецкая И. Е. Великобритания: избиратели, выборы, партии: 1945-1970 гг. М., 1974.
- Городецкая И. Е. Массовое политическое сознание и «третьи» партии в Великобритании // Рабочий класс и социальный прогресс / Отв. ред. А. А. Галкин. М., 1990.
- Грушева Г. В. Новое в избирательном праве Великобритании // Изв. высш. учеб. завед. Правоведение. 1974. № 2.
- Жданович В. А. Об избирательной системе Великобритании // Журнал рос. права. 1998. № 1.
- Евдокимов В. Б. Эволюция двухпартийной системы Великобритании и Канады в период империализма (Сравнит, анализ) // Правовые идеи и государственные учреждения: Историко-юридич. исслед.: Межвуз. сб. науч. тр. / Отв. ред. Б. А. Ста-родубский. Свердловск, 1980.
- Карристейн Т., Неганов С. Партийные системы и политические партии // Россия и Британия в поисках достойного правления: Учеб. пособие / Под общ. ред. И. Кирьянова, Н. Оуэна, Дж. Спикера. Пермь, 2000.
- Крылов Б. С. Государственный строй Великобритании. М., 1957.
- Крылова Н. С. Английское государство / Отв. ред. В. А. Туманов. М., 1981. ,
- Крылова Н. С. Партии и выборы в Великобритании // Партии и выборы в капиталистическом государстве (практика 70-х годов) / Отв. ред. В. А. Туманов. М., 1980.
- Крылова Н. С. Центральные государственные органы Великобритании / Отв. ред. Б. С. Крылов. М., 1965.
- Милибенд Р. Парламентский социализм: Исследование политики лейбористской партии. М., 1964.
- Мюр Р. Как управляется Британия. М., 1936.
- Некрич А. М., Поздеева Л. В. Государственный строй и политические партии Великобритании / Отв. ред. И. М. Майский. М., 1958.
- Об избирательной системе Великобритании // Вестник ЦИК РФ. 1997. № 4.
- Оливер Д. Реформа избирательной системы Соединенного Королевства // Современный конституционализм (по материалам советско-британского симпозиума). М., 1990.
- Перегудов С. П. Великобритания: усиление межпартийного соперничества (70—80-е годы) // Политические сдвиги в странах Запада (конец 70-х—80-е годы) / Отв. ред. С. П. Перегудов. М., 1989.
- Перегудов С. П. Изменения в расстановке политических сил в Великобритании и «коалиция центра» (70-е — начало 80-х годов) // Проблемы британской истории. 1984 / Отв. ред. И. И. Жигалов. М., 1984.
- Перегудов С. П. Лейбористская партия в социально-политической системе Великобритании / Отв. ред. К. Г. Холодковский. М., 1975.
- Перегудов С. П. Лейбористская партия Великобритании: время перемен // Западноевропейская социал-демократия: поиски обновления / Отв. ред. С. П. Перегудов, В. В. Песчанский. М., 1989.
- Рабчинский Б. В. Муниципальная реформа в Англии и Уэльсе // Вестн. Моск. ун-та. Серия И: Право. 1981. № 3.
- Сафаров Р. А. Организация и деятельность районных муниципалитетов г. Лондона // Сов. государство и право. 1957. № 5.
- Степанова Н. М. Британский неоконсерватизм и трудящиеся: 70—80-е годы / Отв. ред. В. В. Песчанский. М., 1987.
- Степанова Н. М. Консервативная партия и рабочий класс в послевоенной Англии: Политическое влияние на массового избирателя / Отв. ред. В. В. Песчанский. М., 1972.
- Тимошенко И. Г. Правовой статус депутата Палаты общин и члена Палаты лордов парламента Великобритании // Депутат парламента в зарубежных странах / Отв. ред. Д. А. Ковачев. М., 1995.

Уйд В. Конституционная реформа в Великобритании: принципы и процедуры // Современный конституционализм (по материалам советско-британского симпозиума). М., 1990.

Уэйд и Филлипс. Конституционное право / Под ред. С. Б. Крылова; Вступ. ст. З. И. Молдавской. М., 1950.

Уэнхем Б. Великобритания: беспристрастное... телевидение и тенденциозная пресса // Средства массовой информации и выборы: Справ, изд. / Под ред. Я. Ланге и Э. Палмера. Европейский ин-т средств массовой информации, [1995].

Федоров С. Г. Двухпартийная система в государственном механизме современной Великобритании. М., 1957.

Харвей Д., Худ К. Британское государство. М., 1961.

Глава 4. Избирательное право Французской Республики

Конституция Французской Республики (4 октября 1958 г.) // Конституции буржуазных стран: Сб. док. / Сост. В. П. Захаров и Ю. Т. Капустин. М., 1968.

Декрет № 64-231 от 14 марта 1964 г. о применении Закона № 62-1292 о выборах Президента Республики всеобщим голосованием // Французская Республика: Конституция и законодательные акты / Сост. В. В. Маклаков, В. Л. Энтин; Под ред. и со вступ. ст. В. А. Туманова. М., 1989.

Закон № 62-1292 от 6 ноября 1962 г. о выборах Президента Республики всеобщим голосованием // Там же.

Закон № 77-808 от 19 июля 1977 г. об опубликовании и распространении некоторых видов опроса общественного мнения // Там же.

Закон № 88-227 от 11 марта 1988 г. о финансовой гласности политической жизни // Там же.

Избирательный кодекс // Там же.

Органический закон № 88-226 от 11 марта 1988 г. о финансовой гласности политической жизни // Там же.

Ордонанс № 58-1067 от 7 ноября 1958 г., содержащий Органический закон о Конституционном Совете // Там же.

Регламент Национального собрания // Там же.

Конституционный закон № 95-880 от 4 августа 1995 г. о расширении сферы применения референдума, об одной очередной сессии Парламента, об изменении правил о неприкосновенности парламентариев и отмене положений о Сообществе и переходных положений // Конституции зарубежных государств: Соединенные Штаты Америки, Великобритания, Франция, Германия, Италия, Япония, Канада: Учеб. пособие / Сост., авт. введ. и вступ. ст. к конституциям В. В. Маклаков. М., 1996.

Конституция Французской Республики от 4 октября 1958 г. // Конституции государств Европы: В 3 т. Т. 1 / Под общ. ред. и со вступ. ст. Л. А. Окунькова. М., 2001. Т. 1.

Ардан Ф. Франция: государственная система / Пер. с фр. Л. С. Филипповой; Отв. ред. Л. М. Энтин. М., 1994.

Бенуа Ж.-М., Бенуа Ф., Леш Ж.-М. Политика на плакате. Предвыборные плакаты и политическая реклама 1965—1986 // Технология и организация выборных кампаний: Зарубежный и отечественный опыт / Ред. В. С. Комаровский и/ И. Иванов. М., 1993.

Даниленко В. Н. Избирательные системы и политические партии Франции: Учеб. пособие / Под ред. М. М. Сайфулина. М., 1979.

Даниленко В. Н. Многопартийная система и выборы // Партии и выборы в капиталистическом государстве (практика 70-х годов) / Отв. ред. В. А. Туманов. М., 1980.

Данилин Д. Политический маркетинг и другие методы проведения буржуазных избирательных кампаний (на примере Франции) // Мирное сосуществование и социально-политическое развитие: Ежегодник сов. ассоц. политич. наук. М., 1975.

Демишель А., Демишель Ф., Пикемаль М. Институты и власть во Франции: Институционные формы государственно-монополистического капитализма / Под ред. и с послесл. М. А. Крупноголова. М., 1977.

Дилигенский Г. Г., Бунин И. М., Скороходов В. А. Партийно-политическая структура и внутривнутриполитическая борьба в 70-е годы // Франция / Отв. ред. Г. Т. Дилигенский, В. И. Кузнецов. М., 1982.

Ковлер А. И. Политический маркетинг во Франции // Технология и организация выборных кампаний: Зарубежный и отечественный опыт / Ред. В. С. Комаровский и Г. И. Иванов. М., 1993.

Ковлер А. И. Франция: партии и избиратели / Отв. ред. В. А. Туманов. М., 1984.

- Круглоголов М. А. Выборы президента Французской Республики // Сов. государство и право. 1977. № 4.
- Круглоголов М. А. Государственный строй современной Франции: (Четвертая республика) / Отв. ред. И. Д. Левин. М., 1958.
- Круглоголов М. А. Государственный строй Франции по Конституции 1958 года. М., 1960.
- Круглоголов М. А. Парламент Франции: организация и правовые аспекты деятельности / Отв. ред. Ю. П. Урьяс. М., 1988.
- Круглоголов М. А. Президент Французской Республики: правовое положение / Отв. ред. В. А. Туманов. М., 1980.
- Круглоголов М. А. Французская конституционная реформа 1954 года // Вопросы современного государственного права буржуазных стран / Отв. ред. В. Ф. Коток. М., 1958.
- Круглоголов М. А. Центральные органы власти Французской Республики: Парламент, Президент Республики, Совет министров. М., 1956.
- Крылова И. С. Избирательное право и избирательная система // Партии и выборы в капиталистическом государстве (практика 70-х годов) / Отв. ред. В. А. Туманов. М., 1980.
- Крылова И. С., Транин А. А. Местные органы Франции // Местные органы в политической системе капитализма / Отв. ред. В. А. Туманов, Г. В. Барабашев. М., 1985.
- Лебедева Т. Ю. Путь к власти. Франция: выборы президента / Отв. ред. Я. Н. Засурский. М., 1995.
- Маклаков В. В. Государственный строй Франции: Учеб. пособие. М., 1977.
- Маклаков В. В. Политическое поведение избирателей во Франции // Сов. государство и право. 1974. № 3.
- Маклаков В. В. Референдум во Французской Пятой республике (юридические аспекты) // Избирательные системы и партии в буржуазном государстве / Отв. ред. В. А. Туманов, И. М. Вайль. М., 1979.
- Пилипенко А. Н. Правовой статус депутата Национального собрания и Сената парламента Франции // Депутат парламента в зарубежных странах / Отв. ред. Д. А. Ковачев. М., 1995.
- Прело М. Конституционное право Франции. М., 1957.
- Преображенская А. А. Франция: от представительной демократии к демократии участия? // Демократия и демократизация на рубеже веков / Отв. ред. К. Г. Холодковский. М., 2000.
- Салмин А. М. Франция // Рабочие избиратели в странах Западной Европы / Отв. ред. А. А. Галкин. М., 1980.
- Салмин А. М. Партии и избиратели Франции на выборах 80-х годов // Рабочий класс в мировом революционном процессе / Отв. ред. А. А. Галкин. М., 1983.
- Сегела Ж. Национальные особенности охоты за голосами: Восемь уроков для кандидата-победителя. М., 1999.
- Серебренников В. П. Конституционное право Франции: Проблемы эволюции государственно-правовых институтов V Республики. 1958—1976 гг. / Науч. ред. С. И. Русинова. Минск, 1976.
- Чернега В. И. Буржуазные партии в политической системе Франции: Третья—Пятая республики / Отв. ред. Л. М. Энтин. М., 1987.

Глава 5. Избирательное право Федеративной Республики Германия

- Основной закон Федеративной Республики Германии 23 мая 1949 г. // Конституции буржуазных государств Европы / Сост. Ф. А. Кублицкий. М., 1957.
- Закон о выборах Федерального президента Федеральным собранием от 25 апреля 1959 г. // Федеративная Республика Германия: Конституция и законодательные акты / Сост. Т. Г. Морщакова; Под ред. и со вступ. ст. Ю. П. Урьяса. М., 1991.
- Закон о политических партиях (Закон о партиях) от 24 июля 1967 г. // Там же.
- Закон о процедуре референдума, народной инициативы и народного опроса, проводимых согласно ст. 29, абзац 6, Основного закона от 30 июля 1979 г. // Там же.
- Конституция земли Гессен от 1 декабря 1946 г. // Там же.
- Регламент Бундестага от 28 января 1952 г. // Там же.
- Федеральный закон о выборах в Бундестаг в редакции, опубликованной 1 сентября 1975 г. // Там же.
- Основной закон Федеративной Республики Германии от 23 мая 1949 г. // Конституции государств Европы: В 3 т. / Под общ. ред. и со вступ. ст. Л. А. Окунькова. М., 2001. Т. 1.
- Андреева Г. Парадоксы развития избирательного права в Германии // Право и жизнь. 1999. № 20.

- Бусыгина И. М. Формирование верхней палаты в федерациях: Россия и зарубежный опыт // *Мировая экономика и междунар. отношения*. 1996. № 7.
- Васильев В. И. Политическая культура и выборы в Германии // *Бюллетень ЦИК РФ*. 1995. № 4.
- Васильев В. И. Федерализм и избирательная система в ФРГ // *Полис*. 1995. № 4.
- Веденеев Ю. А., Васильев А. В. Сравнительный анализ избирательных систем России и Германии // *Журнал о выборах*. 2001. №4.
- Германия // Особенности избирательных систем в Австралии, ФРГ, Канаде, Мексике, США / А. А. Алексеев, В. А. Боцан-Харченко, В. И. Васильев, А. А. Давыдов, В. А. Жданович. М., 1996.
- Граф Г., Зайлер Г. Выборы и избирательное право в классовой борьбе / Под общ. ред. и со вступ. ст. Н. А. Сидорова. М., 1974.
- Ильинский И. П. Государственный строй Федеративной Республики Германии. М., 1957.
- Истягин Л. Г., Мюле К. Партийно-политическая система // *Федеративная Республика Германия* / Отв. ред. В. Н. Шенаев, М. Шмидт, Д. Е. Мельников. М., 1983.
- Кнемайер Ф. Л. Организация местного самоуправления в Баварии (Основные структуры, особенности, недостатки) // *Государство и право*. 1995. № 4.
- Леванский С. А. Государственное финансирование выборов и предвыборные расходы партий в ФРГ // *Журнал о выборах*. 2001. № 3.
- Леванский С. А. Законодательство о партиях и партии ФРГ // *Журнал о выборах*. 2001. № 1.
- Ледях И. А. Избирательное право и избирательная система // *Партии и выборы в капиталистическом государстве (практика 70-х годов)* / Отв. ред. В. А. Туманов. М., 1980.
- Лёше П. Избирательное законодательство и парламентские выборы в Германии: Материалы науч.-практич. конф. // *Дневник Алтайской школы политических исследований* / Отв. ред. Ю. Г. Чернышев. Барнаул, 1999.
- Майер Г. Демократические выборы и избирательная система // *Государственное право Германии* / Отв. ред. Б. Н. Топорнин. М., 1994. Т. 1.
- Майер Т. Государственное право Германии (ФРГ и ГДР) / Под ред. и со вступ. ст. Г. С. Гурвича. М., 1959.
- Йовикова С. С. Правовой статус депутата Бундестага и члена Бундесрата парламента ФРГ // *Депутат парламента в зарубежных странах* / Отв. ред. Д. А. Ковачев. М., 1995.
- О проведении российско-германского семинара «Федерализм: общее и особенное в избирательном законодательстве и избирательной практике России и Германии» // *Вестник ЦИК РФ*. 1997. № 5.
- О российско-германском семинаре «Выборы в органы местного самоуправления: опыт России и Германии» // *Вестник ЦИК РФ*. 1998. № 7.
- О совместном российско-германском семинаре «Партии и выборы» // *Вестник ЦИК РФ*. 1999. № 9.
- Об избирательной системе ФРГ (по материалам Основного закона (конституции) ФРГ и избирательного законодательства Германии) // *Вестник ЦИК РФ*. 1998. №11.
- Политические партии ФРГ: Реферат, обзор // *Партии и партийные системы современной Европы: Проблемно-тематич. сб.* / Отв. ред. В. П. Любин. М., 1994.
- Попова Т. Н. Новый избирательный закон Федеративной Республики Германии // *Сов. государство и право*. 1957. № 6.
- Радунски П. Ведение избирательной кампании как форма политической коммуникации // *Политические партии в условиях демократии: Роль и функции партий в политической системе Федеративной Республики Германия* / Окончат, ред. М. Залазар. [1995].
- Тимофеев Н. С. Органы местного управления ФРГ // *Местные органы в политической системе капитализма* / Отв. ред. В. А. Туманов, Т. В. Барабашев. М., 1985.
- Урьяс Ю. П. Выборы 70-х годов // *Партии и выборы в капиталистическом государстве (практика 70-х годов)* / Отв. ред. В. А. Туманов. М., 1980.
- Урьяс Ю. П. Механизм государственной власти ФРГ. М., 1988.
- Урьяс Ю. П. Политические партии и выборы // *Партии и выборы в капиталистическом государстве (практика 70-х годов)* / Отв. ред. В. А. Туманов. М., 1980.
- Форстнер К. Факторы, определяющие партийный спектр в Германии // *Выборы в Российской Федерации: Материалы науч.-практич. конференции 16—17 марта 2002 г.* / Под ред. М. Б. Горного. СПб., 2002.
- ФРГ — выборы, партии, граждане // *Бюллетень ЦИК РФ*. 1994. №8.
- Хессе К. Основы конституционного права ФРГ. М., 1981.

Штрелен К.-Л. Мажоритарный голос не мешает пропорциональному // Муниципальная власть. 1997. № 2.

Шульпце Р.-О. Избиратели с меняющимися предпочтениями // Технология и организация выборных кампаний: Зарубежный и отеч. опыт/ Ред. В. С. Комаровский и Г. И. Иванов. М., 1993.

Глава 6. Избирательное право Итальянской Республики

Конституция Итальянской Республики // Сов. государство и право. 1948. № 4.

Закон о выборах в Палату депутатов: Декрет Президента Республики № 361 от 30 марта 1957 г. // Италия: Конституция и законодательные акты / Сост. Н. Ю. Попов; Под ред. В. А. Туманова. М., 1988.

Изменение закона № 29 от 6 февраля 1948 г. «Положение о выборах в Сенат Республики»: Закон № 64 от 27 февраля 1958 г. // Там же.

Об утверждении Статута Области Лацио в соответствии со второй частью статьи 123 Конституции: Закон № 346 от 23 мая 1971 г. // Там же.

Об участии государства в финансировании политических партий: Закон № 195 от 2 мая 1974 г. // Там же.

О преобразовании Статута Сицилийской Области в Конституционный закон: Конституционный закон № 2 от 26 февраля 1948 г. // Там же.

Положения о выборах в Сенат Республики: Закон № 29 от 6 февраля 1948 г. // Там же.

Положение о референдумах, предусмотренных Конституцией, и законодательной инициативе народа: Закон № 352 от 25 мая 1970 г. с изменениями, внесенными Законодательным декретом № 351 от 25 июля 1975 г. // Там же.

Сводный текст законов об активном избирательном праве, о составлении и пересмотре избирательных списков: Декрет Президента Республики № 223 от 20 марта 1967 г. // Там же.

Сводный текст конституционных законов о специальном Статуте Трентино-Альто-Адидже // Там же.

Конституция Итальянской Республики от 22 декабря 1947 года // Конституции государств Европы: В 3 т. / Под общ. ред. и со вступ. ст. Л. А. Окунькова. М., 2001. Т. 2.

Антонов Г. А. Государственное финансирование выборов и политических партий в Италии // Журнал о выборах. 2002. № 1.

Васильев Д. И. Парламентские выборы 1976 г. в Италии // Избирательные системы и партии в буржуазном государстве / Отв. ред. В. А. Туманов, И. М. Вайль. М., 1979.

Васильев Д. И. Органы местного управления в Италии // Местные органы в политической системе капитализма / Отв. ред. В. А. Туманов, Т. В. Барабашев. М., 1985.

Васильева Т. А. Реформа государственных институтов в Италии // Государство и право. 1993. № 3.

Васильцов С. И. Рабочие партии и выборы в Италии: 1953-1976 гг. / Отв. ред. М. А. Заборов. М., 1978.

Гамалери Ж. Италия и выборы 1994 года: средства массовой информации, политика и концентрация власти // Средства массовой информации и выборы: Справ, изд. / Под ред.

Я. Ланге и Э. Палмера. Европейский ин-т средств массовой информации, [1995].

Гантман В. И. Государственный строй Италии. М., 1961.

Каппеллетто П. Голосование в Тоскане во время парламентских выборов 27—28 марта 1994 года // Реформа избирательной системы в Италии и России: опыт и перспективы / Отв. ред.

В. И. Лысенко. М., 1995.

Карпикова И. С. Итальянская избирательная система // Сов. государство и право. 1965. № 11.

Карпикова И. С. Итальянский парламент (Выборы и порядок формирования). М., 1965.

Комолова Н. П. Возрождение парламентской системы в Италии // Из истории европейского парламентаризма: Италия / Отв. ред. С. П. Пожарская. М., 1997.

Левин И. Б. Реформа избирательной системы в Италии // Полис. 1993. № 3.

Левин И. Б. Выбор Италии // Мировая экономика и между-нар. отношения. 1994. № 7.

Лысенко В. И. Реформа избирательной системы в России и Италии: итоги и проблемы выборов 12 декабря 1993 г. и 27—28 марта 1994 г.: По материалам науч.-практич. конф. // Государство и право. 1994. № 11.

Любин В. П. Итальянские партии в 90-е годы // Из истории европейского парламентаризма: Италия / Отв. ред. С. П. Пожарская. М., 1997.

Любин В. П. Итальянская партийно-политическая система в 90-е годы (Переход от Первой ко Второй республике) // Мировая экономика и междунар. отношения. 1998. № 3.

Микетти М. Партии и блоки на мартовских выборах 1994 г. в Италии // Реформа избирательной системы в Италии и России: опыт и перспективы / Отв. ред. В. И. Лысенко. М., 1995.

Протопопов А. С. Государственный строй Италии. М., 1960.

Токарева Е. С. Парламентский опыт народной партии // Из истории европейского парламентаризма: Италия / Отв. ред.

С. П. Пожарская. М., 1997.

Фузаро К. Правила переходного периода: новое избирательное законодательство Италии 1993 года // Реформа избирательной системы в Италии и России: опыт и перспективы / Отв. ред. В. И. Лысенко. М., 1995.

Хазова О. А. Референдум о разводе в Италии (политические и правовые аспекты) // Избирательные системы и партии в буржуазном государстве / Отв. ред. В. А. Туманов, И. М. Вайль. М., 1979.

Холодковский К. Основные линии развития партийно-политической структуры Италии // Социально-политические сдвиги в странах развитого капитализма / Отв. ред. А. А. Галкин, Г. Г. Дилигенский. М., 1971.

Глава 7. Избирательное право Мексиканских Соединенных Штатов

Политическая Конституция Мексиканских Соединенных Штатов 5 февраля 1917 г. (с позднейшими изменениями) // Конституции государств Американского континента: В 3 т. / Сост. Я. Я. Разумеев; Пер. под ред. Г. С. Гурвича. М., 1959. Т. II.

Политическая Конституция Мексиканских Соединенных Штатов (от 31 января 1917 года) // Мексиканские Соединенные Штаты: Конституция и законодательные акты / Сост. О. А. Жидков; Под ред. и со вступ. ст. О. А. Жидкова. М., 1986.

Федеральный закон о политических организациях и избирательном процессе (от 27 декабря 1977 года) // Там же.

Александров А. А. Партийная система Мексики: политико-юридический аспект // Партии в политической системе: Сб. статей / Отв. ред. Ю. А. Юдин. М., 1983.

Боровков А. Я. Конец однопартийной системы // Латинская Америка. 1997. № 12.

Боровков А. Я. Мексика: исторический поворот // Латинская Америка. 2000. № 12.

Визгунова Ю. Мексика на пути перемен: Через избирательные реформы к многопартийной политической системе // Выборы. Законодательство и технологии. 2001. № 2.

Зорина И. Я. Мексика: время испытаний (Проблемы и перспективы развития: 80-е годы) // Рабочий класс и совр. мир. 1986. № 1.

Калинин А. И. Государственный строй Мексики. М., 1958.

Мексика // Особенности избирательных систем в Австралии, ФРГ, Канаде, Мексике, США / А. А. Алексеев, В. А. Боцан-Харченко, В. И. Васильев, А. А. Давыдов, В. А. Жданович. М., 1996.

Глава 8. Избирательное право Республики Перу

Конституция Республики Перу: (промульгирована 9 апреля 1933 года) с позднейшими изменениями и добавлениями // Конституции государств Американского континента: В 3 т. / Сост. Я. Я. Разумеев; Пер. под ред. Г. С. Гурвича. М., 1959. Т. III.

Об избирательной системе Перу // Вестник ЦИК РФ. 1998. № 4.

Просветов Р. «В связи с моральной недееспособностью...»: Перу на пути к демократии // Выборы. Законодательство и технологии. 2001. № 7—8.

Фомичев И. П., Евланов И. А. О визите делегации Центральной-Новой избирательной комиссии РФ в Перу // Вестник ЦИК РФ. 1998. №4.

Глава 9. Избирательное право Китайской Народной Республики

Закон Китайской Народной Республики об организации местных собраний народных представителей и местных народных правительств // Китайская Народная Республика: Конституция и законодательные акты / Сост. К. А. Егоров; Под ред. Л. М. Гудошникова. М., 1984.

Закон о выборах во Всекитайское собрание народных представителей и в местные собрания народных представителей Китайской Народной Республики // Там же.

Конституция Китайской Народной Республики // Там же.

Постановление о порядке проведения выборов депутатов от Народно-освободительной армии Китая во Всекитайское собрание народных представителей и в местные собрания народных представителей различных ступеней // Там же.

- Уголовный кодекс Китайской Народной Республики // Там же.
- Государственный строй Китайской Народной Республики / Отв. ред. Л. М. Гудошников. М., 1988.
- Закон Китайской Народной Республики о выборах во Всекитайское собрание народных представителей и в местные собрания народных представителей различных ступеней // Китайская Народная Республика: Законодательные акты. 1984—1988 / Сост. К. А. Егоров; Под ред. и со вступ. ст. Л. М. Гудошникова. М., 1989.
- Закон Китайской Народной Республики об организации местных собраний народных представителей и местных народных правительств различных ступеней // Там же.
- Егоров К. А. Китайская Народная Республика: Политическая система и политическая динамика (80-е годы). М., 1993.
- Егоров К. А. Представительная система Китая: история и современность. М., 1998.
- Куманин Е. В. Юридическая политика и правовая система Китайской Народной Республики / Отв. ред. Б. А. Страшун. М., 1990.
- Политическая система КНР: 100 вопросов и ответов. М., 1990.
- Современное право КНР / Под общ. ред. Л. М. Гудошниковой, Л. Кржижковского. М., 1985.

Глава 10. Избирательное право Российской Федерации в современном юридическом контексте. Избирательное законодательство Российской Федерации в контексте международных избирательных стандартов

- Выборы: Федеральное законодательство. М., 1996.
- Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации 1995—2000: В 2 т. / Отв. ред. О. Ю. Вельяшев. М., 2001.
- Институт выборов в истории России: Библиографический указатель / Сост. Ю. А. Веденеев, Л. А. Загуляева, И. В. Зайцев, Л. А. Крючкова, В. В. Луговой, В. В. Тылкин; Под общ. ред. А. А. Вешнякова. Калуга, 2002.
- Постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации, особые мнения судей Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам избирательного права и избирательного процесса, иным институтам народовластия (1992—1999) // Избирательное право и избирательный процесс в решениях Конституционного Суда Российской Федерации (1992—1999) / Отв. ред. А. А. Вешняков. М., 2000.
- Сборник законодательных актов Российской Федерации и других документов по вопросам выборов и всенародного голосования (сентябрь 1993—декабрь 1994). М., 1994.
- Сборник законодательных и иных правовых актов по вопросам выборов в федеральные органы государственной власти и референдума Российской Федерации / Отв. за вып. О. Б. Беляков. М., 1994.
- Сборник законодательных и иных правовых актов по вопросам выборов в федеральные органы государственной власти и референдума Российской Федерации. 1997—1999 / Сост. В. А. Трифонов, А. С. Хромов. М., 2000.
- Сборник законодательных и иных нормативных правовых актов, решений Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам выборов в федеральные органы государственной власти, референдума Российской Федерации. 2000 / Отв. ред. О. Ю. Вельяшев. М., 2002.
- Избирательное право и избирательный процесс, в Российской Федерации: Учеб. для вузов / Отв. ред. А. В. Иванченко. М., 1999.
- Игнашенко В. В., Князев С. Д., Кутафин О. Е., Михалева Н. А., Яшин А. А. Избирательное право Российской Федерации: Учеб. пособие. Иркутск, 2001.
- Катков Д. Б., Корчиги Е. В. Избирательное право: Учеб. пособие. М, 2001.
- Князев С. Д. Российское избирательное право: Учебник / Науч. ред. Ю. А. Веденеев. Владивосток, 2001.
- Князев С. Д. Современное российское избирательное право: понятие, принципы, источники. Владивосток, 1999.
- Князев С. Д., Хрусталева Е. Н. Избирательное право Российской Федерации: Учеб. пособие. Владивосток, 1998.
- Князев С. Д., Цырфа В. М. Избирательный процесс в Российской Федерации. Понятие. Структура. Стадии. Хабаровск, 2000.
- Пылин В. В. Избирательное и референдумное право Российской Федерации. СПб.; Орел, 2001.