

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации  
Российский центр обучения избирательным технологиям  
при Центральной избирательной комиссии  
Российской Федерации

---

*Издательская серия*

«Зарубежное и сравнительное избирательное право»

# Современные избирательные системы

---

Выпуск тринадцатый

---

Китай  
Парагвай  
Швейцария

Москва  
2018

УДК 342.8  
ББК 67.400.5  
С56

*Издание осуществлено в рамках реализации Сводного плана основных мероприятий федерального казенного учреждения «Российский центр обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации» по повышению правовой культуры избирателей (участников референдума) и других участников избирательного процесса, обучению кадров избирательных комиссий, мониторингу и совершенствованию избирательных технологий в Российской Федерации на 2018 год, утвержденного постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 29 декабря 2017 года № 121/1018-7.*

**Авторы:**

**Базина Ольга Олеговна** — раздел о Китае;

**Орлов Анатолий Георгиевич** — раздел о Парагвае;

**Демчук Дарья Сергеевна,**

**Лафитский Владимир Ильич** — раздел о Швейцарии.

Научные редакторы — кандидат юридических наук *В.И. Лафитский*, доктор юридических наук *В.И. Лысенко*.

**С56**      **Современные избирательные системы. Вып. 13: Китай, Парагвай, Швейцария** / О.О. Базина, А.Г. Орлов, Д.С. Демчук, В.И. Лафитский; Науч. ред. В.И. Лафитский, В.И. Лысенко. — М.: РЦОИТ, 2018. — 444 с.

В работе исследуются избирательные системы Китая, Парагвая и Швейцарии — государств, различающихся по формам государственного устройства, политическим и правовым традициям. Наиболее подробно в ней рассматриваются тенденции развития избирательного законодательства, вопросы обеспечения избирательных прав граждан, выдвижения кандидатов, финансирования выборов, порядка проведения выборов.

Работа продолжает серию исследований современных избирательных систем. Публикуемые материалы — это ценный зарубежный опыт, который может быть использован в целях совершенствования российского законодательства о выборах, а также преподавания основ избирательного права.

Книга будет полезна аспирантам, преподавателям вузов, работникам избирательных комиссий и всем интересующимся основами избирательного права.

**ISBN 978-5-6041739-0-9**

© Российский центр обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, 2018

# Оглавление

## Избирательная система Китайской Народной Республики

<b>Введение</b> .....	8
<b>Глава I. Государственно-правовое развитие Китайской Народной Республики</b> .....	9
<b>Глава II. Конституция Китайской Народной Республики 1982 года</b> .....	46
<b>Глава III. Высшие органы государственной власти Китайской Народной Республики и порядок их формирования</b> .....	65
§ 1. Всекитайское собрание народных представителей .....	65
§ 2. Постоянный комитет Всекитайского собрания народных представителей Китайской Народной Республики.....	70
§ 3. Председатель Китайской Народной Республики .....	74
§ 4. Государственный совет Китайской Народной Республики.....	92
§ 5. Собрания народных представителей.....	100
<b>Глава IV. Партийная система Китайской Народной Республики</b> ....	109
<b>Глава V. Избирательный процесс в Китайской Народной Республике</b> .....	119
§ 1. Принципы избирательного права .....	125

§ 2. Организация и проведение выборов.....	131
§ 3. Органы, осуществляющие руководство процедурой выборов.....	132
§ 4. Составление списков и регистрация избирателей.....	134
§ 5. Выдвижение кандидатов в депутаты.....	135
§ 6. Кандидаты в депутаты от Народно-освободительной армии Китая.....	138
§ 7. Порядок голосования.....	139
§ 8. Статус депутата Всекитайского собрания народных представителей.....	141
§ 9. Санкции за нарушение избирательного законодательства.....	145
<b>Приложения</b> .....	148
<b>Библиография</b> .....	151

## **Избирательная система Республики Парагвай**

<b>Введение</b> .....	155
<b>Глава I. Государственно-правовое развитие Республики Парагвай</b> .....	156
§ 1. Этапы конституционного развития .....	156
§ 2. Конституция 1992 года.....	159
§ 3. Права, обязанности и гарантии .....	160
§ 4. Органы государственной власти и избирательные процедуры .....	179
§ 5. Изменения Конституции .....	182
<b>Глава II. Конституционные основы электорального права Республики Парагвай</b> .....	192

---

§ 1. Основные принципы.....	192
§ 2. Источники электорального права .....	198
<b>Глава III. Органы, отвечающие за организацию и проведение выборов .....</b>	<b>203</b>
§ 1. Система электоральных органов .....	203
§ 2. Высший суд электоральной юстиции .....	204
§ 3. Электоральные региональные суды .....	208
§ 4. Электоральные судьи .....	211
§ 5. Электоральные контролеры.....	212
§ 6. Совет дирекции электорального реестра.....	213
§ 7. Электоральные хунты.....	215
<b>Глава IV. Электоральная кампания .....</b>	<b>217</b>
§ 1. Назначение электоральной кампании .....	217
§ 2. Электоральное право и порядок регистрации избирателей.....	218
§ 3. Регистрация избирателей.....	221
§ 4. Выдвижение кандидатов .....	226
§ 5. Комиссии по приему голосов избирателей.....	227
§ 6. Предвыборная пропаганда.....	231
§ 7. Финансирование электоральной кампании .....	239
<b>Глава V. Голосование и определение результатов выборов .....</b>	<b>242</b>
§ 1. Процедура голосования .....	242
§ 2. Системы подсчета голосов и установление результатов .....	248
§ 3. Доверенные лица и представители партий .....	250
<b>Глава VI. Недействительность выборов, правонарушения и ответственность за них.....</b>	<b>252</b>
§ 1. Основания недействительности выборов.....	252

§ 2. Электоральные преступления и нарушения на выборах.....	253
§ 3. Электоральные проступки и применение санкций.....	258
<b>Глава VII. Политические партии и выборы</b> .....	260
§ 1. Права и обязанности политических партий .....	260
§ 2. Образование политических партий.....	262
§ 3. Имущество партии и ее финансирование.....	270
§ 4. Союзы политических партий .....	273
§ 5. О кандидатурах политических движений.....	275
§ 6. Партийная система Парагвая .....	277
<b>Глава VIII. Референдум и народная инициатива</b> .....	284
<b>Приложения</b> .....	289
<b>Библиография</b> .....	295

## **Избирательная система Швейцарской Республики**

<b>Введение</b> .....	298
<b>Глава I. Общие сведения о политической системе Швейцарии, организации и процедуре выборов в органы федерального уровня</b> .....	311
§ 1. Политические партии.....	312
§ 2. Выдвижение и регистрация кандидатов.....	318
§ 3. Избирательная кампания.....	324
§ 4. Финансирование выборов .....	328
§ 5. Процедура голосования .....	334
§ 6. Определение результатов .....	342

---

§ 7. Правонарушения и санкции.....	348
<b>Глава II. Особенности организации и проведения выборов на региональном и локальном уровне.....</b>	<b>354</b>
§ 1. Организация и проведение выборов в Совет кантонов.....	355
§ 2. Организация и проведение выборов в парламенты и правительства кантонов.....	357
§ 3. Выборы судей.....	364
<b>Глава III. Референдум и народная инициатива.....</b>	<b>368</b>
§ 1. Виды референдума и выносимые на него вопросы .....	370
§ 2. Народная инициатива .....	375
§ 3. Референдумы на кантональном и коммунальном уровнях .....	379
<b>Заключение .....</b>	<b>383</b>
<b>Приложения .....</b>	<b>388</b>
<b>Библиография .....</b>	<b>428</b>

# **Избирательная система Китайской Народной Республики**

## **Введение**

Китайская Народная Республика — государство в Восточной Азии. Крупнейшее по численности населения государство мира (свыше 1,39 млрд. (оценка на 2018 г.), представленное в основном этническими китайцами, занимает третье место в мире по территории, уступая России и Канаде.

Официально в Китае насчитывается 56 национальностей. Ханьцы составляют приблизительно 92% населения страны, остальные народы называют национальными меньшинствами.

Китай является многоконфессиональным государством. На протяжении многих веков в Китае развивались различные религии. Свобода верования обеспечивается государственной политикой. Согласно Конституции, любой гражданин страны имеет право на отправление религиозных культов и обрядов.

Буддизм, даосизм и конфуцианство — три основных религии в Китае.

Годовой прирост населения в год составил 0,52%. Средняя продолжительность жизни мужчин — 73 года, женщин — 79 лет.

Путунхуа является официальным национальным разговорным языком на материковом Китае. Несколько других

автономных районов имеют дополнительные официальные языки. Языковые законы Китая не распространяются ни на Гонконг, ни на Макао и, следовательно, имеют различные официальные языки (кантонский) на материке. К примеру, тибетский язык имеет официальный статус в пределах Тибетского автономного района, а монгольский имеет официальный статус на территории Внутренней Монголии. Столица — город Пекин.

Основу экономики составляет промышленность. Китай является индустриальной страной, космической и ядерной державой. КНР является крупнейшим в мире производителем абсолютного большинства видов промышленной продукции как потребительского, так и производственного назначения. Китай также крупнейший в мире автопроизводитель.

## **Глава I. Государственно-правовое развитие Китайской Народной Республики**

Начиная с Указа об отречении династии Цин от престола и до возникновения Китайской Народной Республики, Китай прошел длинный путь государственно-правового становления. Номинально Китайская империя рассматриваемого периода — начала XX века, являлась абсолютной монархией. Официальным названием империи со времени вступления на престол маньчжурской династии Цин стало название Дай-Цин-го, то есть государство (или империя) Дай-Цинов.

Высшим представителем власти являлся Император, власть которого номинально считалась абсолютной, никем и ничем не ограниченной. Фактически Император был орудием в руках феодальной знати, занимавшей все крупнейшие посты в государственном аппарате. Центральными органами власти, состоявшими при Императоре и подчиненными ему, являлись Государственный совет, Государственная канцелярия, семь министерств (или приказов) и Цензорат.

К началу XX века Китай сохранил практически неизменным сложившийся в XVII — начале XVIII вв., после мань-

чжурского завоевания, государственный и социально-правовой строй. На протяжении XIX века империю Цин (по имени правившей с 1644 года маньчжурской династии) потрясали крупные народные возмущения, которые стали внутренним фактором ослабления государственности. Власть Императора сохраняла идейно-правовую преемственность с положением средневекового властителя («Сына Неба»), сочетая религиозное и собственно государственное начало. Номинально Император располагал абсолютными полномочиями, но священный характер его власти определял, что монарх связан в своей деятельности неписаными ограничениями («ли»).

Загнивание старой административной системы, очевидная слабость государства сравнительно с западными державами подтолкнули «верхи» к политическим реформам. Первые попытки были связаны с деятельностью просвещенного сановника Кан Ювэя. Опираясь на авторитет по-новому истолкованного конфуцианства, он предложил преобразовать старую монархию в конституционную, образовать парламент, разработать новые законы. Попытки реформ, получившие название «Ста дней» (1898 г.), поддерживались молодым Императором Гуансюем. Идеи реформаторов послужили идеологической подготовкой Синхайской революции. Однако необходимый для последовательного проведения реформ государственный переворот, намеченный на октябрь 1898 года, был сорван (реформаторов выдал генерал Юань Шикай). Император был лишен трона регентшей Цыси, реформаторы репрессированы.

Кризис Цинской монархии в начале XX века сказался, в частности, и в том, что пекинские самодержцы вынуждены были предпринять конституционные маневры. Следующим стал документ, опубликованный еще при жизни Цыси, 1 августа 1908 года, под названием «Основная программа конституции». Подчеркивая незыблемость императорской власти, неограниченность ее прав во всех областях политической жизни страны, этот документ упоминал, однако, о предстоящем создании парламента — учреждения с весьма ограниченными совещательными функциями. Императорским указом

от 30 октября 1911 года было обещано провести всеобщие преобразования для осуществления полной конституции и руководства отныне только общественным мнением. Премьером Правительства страны был назначен Юань Шикай, и уже в ноябре 1911 года монархия стала конституционной, после чего провинции одна за другой стали провозглашать независимость от центральных маньчжурских властей.

В конце XIX века борьбу китайского народа против иностранных капиталистов и маньчжурской династии возглавил Сунь Ятсен. Его деятельность и программа находили широкую поддержку в китайском народе. Под его руководством в Китае произошла революция 1911—1912 гг., которая свергла господство маньчжурской Цинской династии и покончила с феодально-монархическим строем.

В послесиньхайское десятилетие происходил сложный процесс складывания единой парламентской системы в политически и экономически разобщенной стране — процесс, не завершившийся успехом. Политическое развитие в последовавший за этим период протяженностью более двух десятков лет носило неоднозначный характер, определявшийся формированием и развитием двух несовместимых социально-политических образований, вступивших друг с другом в непримиримую борьбу. В этот период в Китае существовало номинально два правительства: правительство Пекинское и правительство Нанкинское (Южное). В Гуанчжоу была провозглашена независимая республика на положении отдельного штата будущего объединенного китайского государства. В других местах объявлялось о создании автономных провинций. Шанхайские революционеры объявили о создании военного правительства китайского народа, превратившегося затем в республиканское правительство Китая.

3 декабря 1911 года Цинское правительство и революционеры заключили перемирие, переговоры велись со стороны революционеров Ли Юаньхуном, а со стороны Правительства — Юань Шикаем. Результатом переговоров стало открытие в декабре 1911 года мирной конференции.

Однако 2 января 1912 года мирная конференция пришла к внезапному концу, так как 29 декабря собрание делегатов провинций единогласно, за исключением делегатов провинции Чжэцзян, избрало Сунь Ятсена Временным президентом Китайской Республики. В январе 1912 года новый Временный президент прибыл в Нанкин и приступил к исполнению своих обязанностей.

Юань Шикай, представляя Правительство монархии, вел переговоры с Правительством республики. Сам он не сомневался в неизбежности отречения династии, но оставалось склонить к этому представителей придворной партии. Вдовствующая императрица все более склонялась к отречению. Необходимое воздействие оказала телеграмма с 47 подписями генералов императорских войск с настойчивым ходатайством об отречении династии. Императорский указ 1 февраля 1912 года выражал согласие на отречение, а 12 февраля 1912 года последовал акт отречения маньчжурской династии, облеченный в особый красноречивый указ.

Свое формальное существование Китайская Республика ведет с 12 февраля 1912 года, т.е. со дня подписания маньчжурской династией акта отречения от престола. Фактически она была провозглашена в Нанкине на съезде делегатов от революционных центров 21 декабря 1911 года посредством опубликования Временной конституции и 29 декабря после избрания доктора Сунь Ятсена Временным президентом на нанкинском собрании делегатов провинций. Тогда же был избран вице-президентом генерал Ли Юаньхун.

Акт об отречении, несомненно, был обусловлен предварительным соглашением между Юань Шикаем, как более умеренным представителем Севера Китая, и Сунь Ятсеном, выступавшим в качестве представителя Южного революционного Китая. Сложившееся в ходе революции примерное равновесие между правительственными антиманьчжурскими силами и либерально-демократическим движением Юга не отвечало реальной расстановке социальных и, главное, военных сил. Армия в основном поддерживала Юань Шикая. Западные державы также не признавали Нанкинское прави-

тельство. В результате сложившейся обстановки Сунь Ятсен отказался от своего поста в пользу генерала Юаня. Вновь реорганизованное Национальное собрание в Нанкине (с привлечением делегатов северных провинций, ранее в нем не участвовавших) 15 февраля 1912 года единогласно избрало Юань Шикая Временным президентом. 23 марта он принес в Пекине клятву на верность республике и Временной конституции, принятой в переработанном виде нанкинским Национальным собранием и опубликованной 1 марта 1912 года. Отличительной чертой данной Конституции являлось полное подчинение президента как главы исполнительной власти парламенту. Это объяснялось тем, что Сунь Ятсен и его сторонники, имея большинство в парламенте и не доверяя Юань Шикаю, стремились ограничить власть президента конституционным путем.

После принятия Временной конституции произошли расколы внутри самого Нанкинского правительства. Фактически в Китае, как было указано выше, существовало два правительства. Разница между северным правительством и южным в это время заключалась в том, что первое было признано иностранными державами как правомочное вести иностранную политику. Оно возглавлялось президентом, и в его политическом центре, Пекине, заключались всякого рода соглашения по урегулированию вопросов, касающихся как внутренней, так и внешней политики Китая.

Государственная власть на территории Китайской Республики, согласно статье 2 Конституции, принадлежала всему народу и осуществлялась двухпалатным парламентом; главой государства, согласно статье 71, был президент, который работал в согласии с членами кабинета.

По Конституции президент республики избирался парламентом, обеими палатами совместно, при наличии 2/3 его членов, причем кандидат, получивший 3/4 всех наличных голосов, считался избранным. Срок его полномочий, согласно статье 74, был пятилетний, и он мог быть переизбран не более одного раза. Президентом мог быть избран уроженец Китая, достигший 40-летнего возраста. Президент имел за-

местителя — вице-президента, который автоматически являлся его преемником, если президентский пост становился вакантным.

Функции президента были следующие: он опубликовывал законы, наблюдал за точным их исполнением, издавал в развитие законов декреты, назначал и смещал военных и гражданских чиновников, являлся главнокомандующим китайской армии и флота, с согласия или с последующего одобрения парламента объявлял войну; ему принадлежало право амнистии, право созыва и роспуска парламента, право назначения кабинета с одобрения парламента. Таким образом, статус президента Китайской Республики во многом был сходен с правовым положением президентов западных государств того времени.

При достаточно сложной политической обстановке в Китае часть политических сил тяготела к созданию властной фигуры во главе государства, не исключая и отмену установленных в Конституции ограничений власти президента. Это проявилось в деятельности и личности Юань Шикая. Несмотря на сложность и противоречивость оценок, которые ему давали современники, не подлежит сомнению исключительная роль его в деле успешного и сравнительно бескровного завершения первой китайской революции и учреждения республики. Но также, несомненно, и то, что, достигнув возможности влиять на дальнейшее развитие страны, он стал уделять больше внимания собственным интересам, как и интересам близких к нему кругов высшего чиновничества и верхушки растущего военного класса. Прикрываясь заботами о благе родины, вместо того, чтобы добиться окончательно успокоения страны и утвердить прочные основы нового, демократического строя, он поощрял своеволие военной партии или, по крайней мере, не давал ему надлежащего отпора. Именно в ней Юань Шикай видел преданного помощника собственному самовластию.

В октябре 1912 года Юань Шикай внес в Палату представителей предложение об изменении Конституции, предусматривающем усиление президентской власти. Одновременно

были проведены выборы в новый парламент. Его торжественное открытие состоялось 8 апреля 1913 года. В этом органе большинство мест принадлежало партии Гоминьдан, руководимой Сунь Ятсеном. Ее программа предусматривала завершение формирования политического строя Китая, в частности, превращение в федеративную республику с широкой местной автономией. Однако остальные партии объединились и выступили под именем единой партии Цзиньбудан (т.е. Партии прогресса), за которой фактически стоял Юань Шикай. Принимать решения в парламенте оказалось в этой ситуации невозможно. Такая расстановка сил отражала раскол страны на Север и Юг. В июле 1913 года семь провинций (Цзянсу, Цзянси, Аньхой, Фуцзянь, Гуандун, Гуанси и Шэньси) объявили о независимости от пекинского правительства. Движение южан было подавлено северянами к осени 1913 года.

5 октября 1913 года Юань Шикай был избран в парламенте Президентом Китайской Республики. Вице-президентом стал Ли Юаньхун. За Юань Шикая проголосовали 507 депутатов, а за Ли Юаньхуна — 196. Ли Юаньхун отказался выставить свою кандидатуру в президенты и открыто высказался в пользу кандидатуры Юань Шикая как единственного человека, способного вывести страну из многочисленных затруднений. Юань Шикай решил пересмотреть статьи Конституции 1912 года, не устраивавшие его, для чего было образовано Конституционное собрание. Оно состояло из чиновников со стажем, обладателей ученых степеней, выпускников юридических учебных заведений.

11 января 1914 года парламент был распущен по требованию командующих войсками провинций. 1 мая 1914 года были опубликованы новая Временная конституция и ряд законов, направленных на отмену демократических институтов и укрепление феодально-милитаристской диктатуры. Согласно Конституции Китайской Республики от 1 мая 1914 года, парламент, состоявший из Законодательной палаты с ограниченными полномочиями и Совещательного совета, подчинялся президенту. Новая Конституция усилила власть

президента, срок полномочий которого составил 10 лет. Президент получил право заключать международные договоры без участия законодательных учреждений. В итоге ставший ареной острой политической борьбы парламент был разогнан президентом. Вместо него функционировало неконституционным путем созданное Конституционное собрание. К середине года в Китае была фактически установлена военная диктатура Юань Шикая. Только внешне новый строй сохранял еще название республиканского. Власть на местах, в провинциях была сосредоточена в руках военных губернаторов или командующих войсками. Они непосредственно подчинялись только президенту как генералиссимусу, или главнокомандующему всеми китайскими вооруженными силами. На стороне Юань Шикая, несмотря на выступления против него и внутри страны, и среди китайцев, проживавших за рубежом, оказалось большинство военачальников в провинциях.

В сложившейся обстановке в руках противников республики удобным орудием стало положение, в котором оказалась страна. Они доказывали, что республиканский строй делает Китай бессильным перед честолюбивым и воинственным противником, что возврат Китая к монархии, очищенной от пороков последних царствований маньчжурской династии и преобразованной по образцу представительного строя, сделает Китай вновь единым и боеспособным. Фактически к тому времени Юань Шикай уже обладал полнотой власти монарха и осуществлял присущие этому сану prerogatives, стремился установить конституционную монархию, ярким проявлением чего стало совершение 23 декабря 1914 года жертвоприношений Небу в обстановке и по церемониалу, почти целиком взятым из эпохи Китайской империи.

3 сентября 1915 года 21 командующий войсками в провинциях страны обратились к президенту с коллективным ходатайством о восстановлении монархии. Было проведено «всенародное голосование» на собраниях представителей граждан, особо организуемых для этой цели по провинциям. Выборы в указанные собрания и голосование по вопросу о монархии происходили в течение ноября и в начале декабря

1915 года. На голосование ставилась краткая формула: монархическая или демократическая конституция и имя нового Императора. В результате указанные собрания высказались огромным большинством за восстановление монархии и за Юань Шикая в качестве нового Императора.

Как только результаты окончательного голосования сделались известны, Кабинет министров на заседании от 4 декабря 1915 года постановил обратиться к Юань Шикаю с декларацией относительно принятия им трона, перечислив в названной декларации шесть великих заслуг его перед страной:

- 1) преобразование военного дела в Китае;
- 2) спасение страны от разбойничьих полчищ;
- 3) ликвидация первой революции;
- 4) ликвидация второй революции;
- 5) великие заслуги в области международной политики;
- 6) свыше предназначенное ему уничтожение маньчжурской династии.

Юань Шикай сначала ответил отказом, ссылаясь на невозможность изменить присяге на верность республике. Но после вторичного обращения к нему Кабинета министров, в котором он освободился от данной присяги, Юань Шикай дал согласие на принятие трона. 13 декабря 1915 года во дворце президента состоялось принесение поздравлений вновь избранному Императору со стороны высших сановников с совершением ими церемонии земных поклонов. Первый акт монархической реставрации закончился. Весть о восстановлении монархии с энтузиазмом встретили официальные власти, но народ не принимал участия в празднествах.

С 1 января 1916 года, как внешний признак совершившейся политической перемены, республиканское летосчисление было заменено монархическим летосчислением эры «Хунсянь». Для окончательного провозглашения формы правления Китая — монархии оставалось провести коронацию.

В конце 1915 года было поднято восстание военных под руководством Цай Э против Юань Шикая. Его вожди действовали по соглашению с главой китайских революционеров

Сунь Ятсеном. Так началась третья революция в Китае. Вслед за провинцией Юньнань революционное движение охватило и другие провинции. В мае 1916 года объединение республиканского движения завершилось учреждением военного совета, или временного военного правительства, для четырех провинций — Юньнань, Гуйчжоу, Гуандун и Гуанси.

В обстановке вооруженной борьбы коронация была отложена без обозначения срока. Войска Юань Шикая начали терпеть поражения. 22 марта 1916 года Юань Шикай своим декретом отменил монархию. Затем было упразднено новое летосчисление эры «Хунсянь» и восстановлено республиканское, а 6 апреля 1916 года между войсками Севера и Юга было заключено перемирие.

В июне 1916 года Юань Шикай после непродолжительной болезни умер. В конце концов он подверг страну угрозам внутреннего распада и внешнего захвата и, сойдя внезапно со сцены, оставил после себя тяжелое политическое наследие. Оно через год после его смерти вторично довело страну до опасного кризиса, который затянулся до второй половины 1920-х годов.

Таким образом, несмотря на все стремления Юань Шикая, ему не удалось добиться стабилизации политического положения в стране, создать авторитетное и властное правительство. Под властью пекинского правительства находились более отсталый Север страны и ее Центр; промышленный же Юг оставался под властью Гоминьдана. Начиная с 1916 года, Китай вступил в длительный период, для которого характерны распад центрального аппарата государственной власти и установление в значительной части страны господства отдельных китайских генералов, номинально подчинявшихся центральному правительству, а фактически бесконтрольных «хозяев» целых провинций.

Перед смертью Юань Шикай отдал распоряжение об издании декрета, предписывающего Ли Юаньхуну вступить во временное исполнение обязанностей президента. 7 июня 1916 года Ли Юаньхун вступил в должность Президента Китайской Республики. Его приветствовал, в частности, Сунь

Ятсен. По инициативе Ли Юаньхуна были прекращены военные действия северян против южан, была восстановлена деятельность парламента. Произошло упразднение южного революционного и северного военного правительств. Таким образом, формально была отменена независимость провинций. Однако затем усилились распри между военными в провинциях. Войска принимали участие в политической борьбе, несмотря на запреты Ли Юаньхуна. Новый президент пытался строго согласовывать свои полномочия с Конституцией, становился на сторону парламента в конфликте последнего с Премьер-министром Дуань Цижум.

В 1917 году Ли Юаньхун передал президентские полномочия Фэн Гочжану. Главную роль в политике при нем играл Премьер Дуань Цижуй. Вновь наступил период смуты и противостояния между Северным и Южным Китаем, и их властями.

Фэн Гочжан примыкал к японофильскому клубу «Аньфу». Фактическим руководителем всей китайской политики являлся этот клуб. Это правительство японофилов, «правительство изменников», по отзыву коренных китайцев, существовало до 1920 года, когда аньфуисты были изгнаны, на пост президента был избран Цао Кун.

В 1922 году, после вооруженной схватки Чжан Цзолина и У Пэйфу, закончившейся победой последнего, избирается президентом ставленник Чжилийской партии Цао Кун. Укрепившееся политическое большинство группировки чжилийцев инициировало обновление Конституции. 10 октября 1923 года парламента (созыва 1913 г.) утвердил новую Конституцию Китая. Так, главой государства и правительственных институтов по Конституции 1923 года был президент. Им мог стать только китаец с повышенным гражданским качеством (старше 40 лет, при оседлости свыше 10 лет). Избрание проводили совместно обе палаты парламента, квалифицированным большинством в 3/4. Срок полномочий был установлен в 5 лет с возможностью только единственного переизбрания. Президент обладал высшей административной властью вместе с Кабинетом министров, мог издавать указы, объявлять

войну и заключать мир (с согласия парламента), был главным командующим армией, назначал чиновников, обладал правом помилования.

Не имеющий за собой крупных общественных групп президент Цао Кун не мог оказать решающего влияния на ход борьбы, не мог даже просто держаться за свой пост. Связав судьбу с военными успехами У Пэйфу, он пал, как только силы последнего были разгромлены Чжан Цзолином в октябре 1924 года.

Несмотря на принятие новой Конституции, власти Юга сохранили обособленность и порядки Конституции 1912 года. Раскол страны приобрел государственно-политическую форму. В апреле 1921 года чрезвычайная сессия Национального собрания в Гуанчжоу приняла решение о создании официального Правительства Китайской Республики. Доктор Сунь Ятсен был избран Чрезвычайным великим президентом Китайской Республики. Обособленность позволила значительно укрепиться революционно-демократическому режиму на Юге, где доминировала партия Гоминьдан.

К 1924 году революционное Правительство, руководимое Сунь Ятсеном, имело под своей властью сравнительно небольшую часть Южного Китая с центром в Кантоне. К этому времени рабочее и крестьянское движение принимает в Китае огромный размах. Трудящиеся массы настойчиво добивались объединения партии Гоминьдан и Коммунистической партии (1923 г.). Это позволило объединить вокруг Гоминьдана самые разные левые и центристские политические силы. В результате объединения вновь была разработана программа, которая содержала требования всеобщего избирательного права, референдума, права отзыва депутатов, свободы слова и др. В этот период вновь началось противостояние между Югом и Севером. В 1927 году южанам удалось захватить большую часть центрального Китая. После победы над центральным правительством назрел конфликт между Гоминьданом и Компартией, итогом которого стало образование двух противоборствующих лагерей с центрами в Ухане и Нанкине. Уже в 1928 году на Юге и в других провинциях Китая возни-

кают первые советские районы, руководимые коммунистами.

С 1925 года руководство партии Гоминьдан провозгласило курс «Государством правит партия», а высшим органом политической власти в стране становится Национальный съезд Гоминьдана.

1 июля 1925 года правительство в Гуанчжоу объявило себя единственным законным национальным правительством и начало борьбу за объединение страны. В 1928 году был разорван союз между Гоминьданом и КПК. Весной 1928 года лидер Гоминьдана Чан Кайши провозгласил образование собственного правительства в Шанхае. Спустя несколько месяцев его признали США и другие западные державы. После достижения соглашения со старым гоминьдановским правительством Чан Кайши возглавил объединенное партийно-государственное руководство.

После формального объединения Китая под властью Гоминьдана (1928 г.) его руководство решило законодательно оформить сложившийся политический режим, закрепить диктатуру правящей партийной группировки. Законодательному оформлению новой процедуры образования Правительства служили два документа — «Программа политической опеки» (3 октября 1928 г.) и «Органический закон Национального правительства Китайской Республики» (4 октября 1928 г.). Согласно программе высшим органом государственной власти Китайской Республики в период политической опеки объявлялся съезд Гоминьдана, а между съездами верховная власть была в руках ЦИК Гоминьдана. Новая власть вынуждена была в целях выживания использовать парламентские формы. В отечественной литературе весьма сурово квалифицируется в числе других такая государственная структура, как Национальное собрание, о котором сообщается, что оно было служебным инструментом и не более.

Центральный политический совет избирался Центральным исполнительным комитетом Гоминьдана. Функции Центрального политического совета как высшего политического органа сводились к формулированию внутренней и внешней политики Китайской Республики. Верхушку же

правительственного аппарата — Председателя Национального правительства, государственных советников, президентов и вице-президентов пяти юаней (исполнительного, законодательного, судебного, экзаменационного и контрольного) назначал ЦИК или его Постоянный комитет. Пять юаней, входившие в состав Национального правительства, являлись органами Национального правительства. Юани не могли соперничать за власть с Государственным советом, а тот в свою очередь контролировался Председателем. Должность Председателя в 1928 года занял Чан Кайши. Для системы, введенной в действие Органическим законом 1928 года, этот пост был поистине ключевым — он давал своему обладателю армию, но Чан Кайши тогда еще не получил формально высший пост в Гоминьдане, который сохранял за собой Ван Цзинвэй. Таким образом, в 1928 году Гоминьдан создал государство со всеми атрибутами власти, гоминьдановскому руководству удалось, по крайней мере формально, политически объединить Китай и заложить основу для создания конституционной демократии. Однако это объединение оказалось недолгим. В 1929—1931 гг. оно сменилось фактическим распадом государства и междоусобными войнами.

В 1931 году Национальное правительство опубликовало принятую Постоянным комитетом ЦИК Гоминьдана Временную конституцию Китайской Республики периода политической опеки, утвержденную 3-м съездом Гоминьдана.

Конституция провозгласила партийный абсолютизм: вся власть в стране принадлежала Национальному конгрессу Гоминьдана (т.е. съезду партии). Между съездами государственные функции исполнял Центральный исполнительный комитет партии. Непосредственная правительственная власть принадлежала Национальному правительству: оно командовало армией, определяло бюджет, решало вопросы войны и мира, могло издавать распоряжения об амнистии.

Конституция закрепила за Председателем Национального правительства некоторые prerogatives главы государства: он являлся верховным главнокомандующим вооруженными силами страны, представлял Китайскую Республику в меж-

дународных отношениях, председательствовал на заседаниях Государственного совета, формировавшегося из членов правительства, при необходимости разрешения спора между юанями, а также осуществлял промульгацию законов и указов. В течение всего периода пребывания Гоминьдана у власти в Китае происходило усиление власти Чан Кайши. Целесообразно отметить тот факт, что он с самого начала получил посты Председателя Национального правительства, председателя Военного совета Центрального исполнительного комитета партии и Главнокомандующего вооруженными силами Китайской Республики. По замыслу Чан Кайши Китай должен был принять конституцию, которая утвердила бы президентскую республику в Китае и дала возможность открыто провозгласить самого Чан Кайши Президентом Китайской Республики.

Режим «политической опеки» был легитимирован Национальным собранием 12 мая 1931 года. Кроме общих политических решений, Национальное собрание приняло новую Конституцию Китайской Республики. Она установила своеобразную систему власти — промежуточную между парламентарной республикой и однопартийной диктатурой. Лишь 1 января 1932 года было создано Правительство. Пересмотр Положения о Национальном правительстве и усиление властных партийных структур произошли в сентябре 1943 года в ходе работы 13-го пленума ЦИК Гоминьдана. Особенность государственного устройства Китая состояла в том, что при руководящей роли партии в политике, экономике и внешних сношениях, при сохранении пятипалатной системы вся полнота власти была сосредоточена в Высшем совете национальной обороны.

Изменения в основном были связаны с положением Председателя. Председатель Национального правительства являлся главой Китайской Республики и представлял Национальное правительство внутри страны и на международной арене, однако реальными политическими полномочиями не обладал. Во Временной конституции Китайской Республики периода политической опеки 1931 года отсутствует положе-

ние о том, что Председатель Правительства является главнокомандующим всеми вооруженными силами. Также законом специально оговаривалось, что Председатель Правительства не может одновременно занимать другие правительственные посты. В то же время Председателю Национального правительства предоставлялось право назначать и смещать должностных лиц на уровне министров и членов законодательного и контрольного юаней по представлению президента соответствующего юаня, в то время как по закону 1928 года это право находилось в руках Национального правительства. Данный закон не содержал никаких положений, гарантирующих независимость юаней, но само ослабление позиций Председателя Национального правительства фактически способствовало укреплению самостоятельности юаней.

В советских регионах Китая коммунистическое движение набирало свои обороты. В 1931 году в г. Жуйцзинь (провинции Цзянси) был созван 1-й Всекитайский съезд Советов, который провозгласил создание Китайской Советской Республики и принял проект «Основной конституционной программы Китайской Советской Республики». Конституция советских районов Китая передавала всю полноту власти в руки пролетариата и крестьянства, осуществлявших свою революционно-демократическую диктатуру.

Высшей властью в Китайской Советской Республике объявлялся съезд Советов, а в промежутках между съездами — Временный Центральный исполнительный комитет. ЦИК назначал Совет народных комиссаров, которому присваивалось право осуществлять надзор за государственными предприятиями и организациями, наблюдение за выполнением законов о труде, земле и др. В выборах Советов 1932 и 1933 гг. участвовало около 80% избирателей. Впервые получившие возможность участвовать в государственном управлении женщины составили более 25% депутатов городских и сельских Советов. Кроме того, был установлен демократический порядок отзыва депутатов, для чего достаточно было заявления десяти избирателей, одобренного большинством избирателей. Второй Съезд Советов Китая установил, что принятая на пер-

вом съезде Советов Конституция может быть полностью осуществлена лишь после установления власти Советов на всей территории Китая. В 1934 году впервые был избран на сессии ЦИК Президиум ЦИК — высший орган страны в период между заседаниями Центрального Исполнительного Комитета. Таким образом, Закон об организации центральных органов власти Китайской Советской Республики определил, что высшим органом власти КСР являлся Всекитайский Съезд Советов, который созывался Центральным Исполнительным Комитетом один раз в два года. Высшим органом власти в период между сессиями Съезда Советов являлся ЦИК. В период между пленумами ЦИК высшим органом власти в стране являлся Президиум ЦИК, который избирался из состава ЦИК.

Тем временем, в середине 1930-х годов Законодательный юань Национального правительства приступил к разработке текста постоянной Конституции; конституционную комиссию возглавил президент юаня Сунь Фо. Проект был представлен на рассмотрение 5-го съезда Гоминьдана в 1935 году и затем опубликован в 1936 году. При составлении проекта акцент был перенесен на функции Законодательного юаня с тем, чтобы несколько ограничить власть Чан Кайши. Однако в окончательном проекте 1936 года первоначальное положение было заменено новым, отражающим личную власть Чан Кайши. Развернувшаяся критика новой Конституции в преддверии созыва Национального собрания была прервана возобновлением японской агрессии против Китая.

В 1938 году происходит резкое усиление роли Чан Кайши, на Чрезвычайном съезде ГМД он был избран главным лицом в партии. К середине 1943 года он уже занимал свыше 12 решающих постов в партии и государстве. В этом же году он становится Президентом Китайской Республики.

В том же году возобновляется война Японии с Китаем. Находясь в конфронтации, коммунисты и гоминьдановцы после длительных переговоров были вынуждены заключить перемирие и объединиться в борьбе за защиту Китая. Установив сотрудничество с КПК, Чан Кайши рассчитывал, что в

ходе войны КПК значительно ослабевает как вследствие физических потерь во время боевых действий против японцев, так и вследствие выхода коммунистов из партии и перехода их в ряды Гоминьдана. Поэтому до начала 1939 года Гоминьдан относительно терпимо относился к своему новому союзнику, хотя и считал его «государством в государстве». Существование двух правительств и двух армий в рамках одного государства невозможно. Так или иначе, после окончания войны в условиях Китая 40-х годов создание единого китайского государства было возможно только при решении проблемы взаимоотношений Компартии и Гоминьдана. Недолгое их сотрудничество по окончании Второй мировой войны было прервано еще более резким конфликтом. КПК во что бы то ни стало желала сохранить административную самостоятельность подконтрольных районов и свою армию. Важную роль сыграли и внешнеполитические противоречия: в ноябре 1946 года гоминьдановское Правительство подписало несколько договоров о взаимопомощи с США, тогда как КПК ориентировалась во многом на СССР. Гоминьдан, разорвав соглашение о перемирии с Коммунистической партией, в июле 1946 года развернул всеобщее наступление на контролируемые коммунистами районы Китая. Так была развязана новая гражданская война.

В декабре 1946 года Национальное собрание приняло Конституцию Китайской Республики. Она формально вошла в силу через год и поэтому обычно именуется Конституцией 1947 года. В этой Конституции были отражены многие институты, сформировавшиеся в период политической опеки. Вместе с тем вводился отсутствовавший в тот период пост президента страны, одновременно упразднялась должность председателя национального правительства.

В апреле 1948 года 1-е Национальное собрание в соответствии с Конституцией 1946 года избрало Чан Кайши Великим президентом Китайской Республики. Вице-президентом был избран Ли Цзунжэнь.

Конституция провозглашала, что народ осуществляет свою власть через избираемое им Национальное собрание. Однако

полномочия Национального собрания были сведены к избранию и отзыву президента и вице-президента и внесению поправок в Конституцию. В то же время Конституция усилила власть президента, освободив его от ответственности перед Национальным собранием. Президент являлся главнокомандующим вооруженными силами, представителем Китайской Республики во внешних сношениях. В сферу его полномочий входили объявление войны и заключение мира, предоставление амнистий и помилований, назначение на гражданские и военные должности и освобождение от них, а также обусловленное определенной процедурой принятие «чрезвычайных указов». Конституция предусматривала ограничения президентской власти. Так, акты президента о введении в действие законов и декретов должны были также подписываться председателем Исполнительного юаня. Акты президента об объявлении военного положения должны были подтверждаться согласием Законодательного юаня. В мае 1948 года прошла церемония вступления на пост президента.

Главной проблемой на пути создания новой китайской государственности было существование в Китае двух крупных политических партий и соответственно вооруженных сил, подчиненных центральной власти и власти оппозиции. В декабре 1948 года Ли Цзунжэнь и другие видные деятели Гоминьдана выступили за мирные переговоры с коммунистами и пытались вынудить президента Чан Кайши уйти в отставку. Лишь 21 января 1949 года Чан Кайши ушел в отставку, а обязанности Президента Китайской Республики перешли к вице-президенту Ли Цзунжэню.

Таким образом, в Китае к середине XX века не сложился стабильный демократический строй. Китайское общество никогда не знало демократического механизма контроля представительного органа государственной власти над правительством. Китайские граждане не только не обладали политическим опытом, но оставались некомпетентными в вопросах политики. В стране практически отсутствовали цивилизованные формы правосознания, на уровне общественного сознания отсутствовало уважение к писаным законам. Китайское

общество первой половины XX века оказалось неспособным к восприятию парламентаризма и основных атрибутов демократии. На общественное развитие страны оказывали влияние такие постоянные факторы, как экономическая, политическая и культурная отсталость, иностранное вмешательство во внутренние дела страны, доминирование натуральной экономики, засилье местного милитаризма, наличие резких диспропорций в уровнях развития различных регионов. Все это в известной мере предопределило невозможность организации системы государственной власти, построенной на конституционных принципах, присущих западной цивилизации.

В 1949 году коммунистические войска одержали победу в гражданской войне. Гоминьдан со своими войсками укрылся на острове Тайвань, где ему обеспечили защиту США.

Что же касается позиции руководства КПК и КНР, лицом к лицу с которыми Тайвань оказался после образования Китайской Народной Республики, то на протяжении более четверти века это была персональная внешняя политика Мао Цзэдуна. Она не была однозначной и прямолинейной. Мао Цзэдун считал одним из двух своих главных достижений в жизни то, что он изгнал Чан Кайши из континентального Китая на Тайвань (другим достижением он считал «культурную революцию»).

Он бы с удовольствием ликвидировал власть Чан Кайши на Тайване. Однако он понимал, что попытка высадиться на острове чревата последствиями, которые мешали его стратегическим замыслам. Во-первых, в этом случае пришлось бы распрощаться с планами налаживания отношений с США и столкнуться с их вооруженным противодействием. Во-вторых, наша страна не поддержала Мао Цзэдуна в его намерениях вооруженным путем решить вопрос о Тайване. Наконец, Мао подчеркивал, что Чан Кайши — это не марионетка, скажем, американцев, а патриот Китая. Так он сохранил мостик к тому, чтобы считать вопрос о Тайване частью внутреннего политического спора между Гоминьданом и КПК, сохранять вопрос о Тайване в качестве внутрикитайской проблемы.

На наш взгляд, объединение двух составляющих Тайваньского пролива не за горами, взаимоотношения между ними уже налажены, и вопрос объединения становится все актуальнее. Свою гибкую позицию на примере режимов ОАР правительство КНР уже продемонстрировало, следовательно, осталось дожидаться, когда Коммунистическая партия Китая и ДПП (Демократическая прогрессивная партия) и Гоминьдан Тайваня перейдут к устраивающему обе части Китая компромиссу.

Формой правления по принятой в 1946 г. Конституции Китайской Республики стала президентская республика. Конституция основана на принципе разделения на пять властей. Изучив конституции стран Запада, Сунь Ятсен убедился, что конституции этих стран построены на разделении трех властей: исполнительной, законодательной и судебной. Недостатки всех (кроме США) этих конституций в том, что правительство подчинено парламенту, а парламент и его члены никем не контролируются; государственные служащие подбираются без предварительной проверки их знаний, квалификации. Таким образом, кроме трех указанных ветвей власти, Сунь Ятсен называет еще две: экзаменационную и контрольную.

Сформированные в 1948—1949 годах государственные органы, такие как Национальное собрание, Законодательная палата, Палата контроля и др., в конце 1949 года были эвакуированы на Тайвань.

21 сентября 1949 года в освобожденном от войск Гоминьдана Пекине была созвана сессия Народного политического консультативного совета из представителей всех так называемых демократических партий Китая. Сессия приняла «Общую программу Народного политического консультативного совета Китая», избрала Центральное народное правительство во главе с Мао Цзэдуном. В результате победы Мао оказался на самой вершине власти в одной из крупнейших стран мира. Он Председатель КПК, Председатель Центрального народного правительства КНР, Председатель Постоянного комитета Народного политического консультативного совета

Китая, председатель Народно-революционного военного совета. 1 октября 1949 года на площади Тяньаньмэнь в Пекине состоялась церемония, на которой Мао Цзэдун торжественно провозгласил образование Китайской Народной Республики.

Переходя к правовому акту, закрепившему пост Председателя, остановимся на документе, игравшем роль временной конституции Китая, — Общей программе Народного политического консультативного совета Китая. Этот документ являлся базой правотворческой деятельности государственных органов КНР в первом пятилетии ее существования, до принятия первой Конституции КНР 1954 года. Основным принципом организации государственного аппарата Общая программа объявляла демократический централизм, особо указывалось на подотчетность правительственных органов представительным и подчинение меньшинства большинству. Высшим органом власти в этот период был Центральный народный правительственный совет. Его Председателем стал Мао Цзэдун, и он же возглавил Народно-революционный военный совет и занял, как было указано выше, все остальные председательские посты. Фактически он стал главой государства.

Должность Председателя КНР была создана Конституцией 1954 года для «великого вождя китайской революции» с целью некоего символического объединения всех трех центров власти (партийного, государственного и военного). Таким образом, с принятием первой Конституции КНР 1954 года в структуру органов государственной власти была введена должность Председателя КНР, фактически обладающего статусом президента.

В докладе о проекте Конституции КНР 1954 года один из лидеров КПК Лю Шаоци говорил: «Функции главы государства в нашей стране выполняются совместно Постоянным комитетом Всекитайского Собрания народных представителей и Председателем Китайской Народной Республики, избираемыми Всекитайским Собранием народных представителей. Таким образом, глава государства в нашей стране коллегиальный». Представляется, что КПК тем самым разо-

блачила попытки подойти к оценке института главы государства в КНР с меркой политической системы капиталистических государств.

В соответствии с Конституцией КНР 1954 года Председатель КНР вместе с Постоянным Комитетом Всекитайского собрания народных представителей стал выполнять функции главы государства.

Первая сессия Всекитайского собрания народных представителей 1-го созыва избрала Председателем Постоянного комитета ВСНП Лю Шаоци, а Председателем КНР — Мао Цзэдуна.

Конституция не предоставляла Председателю КНР исключительного права действовать от имени государства. Вместе с тем в Конституции было записано: «Председатель Китайской Народной Республики возглавляет вооруженные силы страны и является председателем Государственного комитета обороны», но при этом ничего не было сказано о полномочиях этого комитета.

Однако это положение соблюдалось лишь в тот период, когда пост занимал Мао Цзэдун (1954—1958). Когда же на первой сессии ВСНП третьего созыва в январе 1965 года Председателем КНР был избран Лю Шаоци, верховное командование вооруженными силами фактически перешло в руки председателя Военного совета Центрального комитета Коммунистической партии Китая (далее ЦК КПК), т.е. Мао Цзэдуна. По его приказу с началом так называемой «великой культурной революции», т.е. фактического государственного переворота, армия осуществила незаконное смещение ряда высших государственных должностных лиц, в том числе Председателя КНР. Акт смещения Лю Шаоци был формально утвержден XII (расширенным) пленумом ЦК КПК в октябре 1968 года, хотя право на его снятие с этой высокой государственной должности принадлежало только Всекитайскому собранию народных представителей.

В течение первого четырехлетнего срока после принятия Конституции пост Председателя КНР занимал «испытанный вождь китайского народа», Председатель ЦК КПК Мао Цзэ-

дун. В декабре 1958 года шестой пленум ЦК КПК восьмого созыва согласился с предложением Мао Цзэдуна о том, чтобы его кандидатура на пост Председателя КНР на следующий срок не выдвигалась. В принятом пленумом ЦК решении по этому вопросу указывалось, что это предложение носит активный характер, так как позволит товарищу Мао Цзэдуна целиком переключиться на работу Председателя ЦК КПК, сосредоточить свои силы на вопросах, касающихся политического курса и линии партии и государства, а также освободить больше времени для работы в области марксистско-ленинской теории. В заключительной части постановления пленума по этому вопросу говорилось: «Товарищ Мао Цзэдун является сердечно любимым и испытанным вождем всех народов страны. После того, как товарищ Мао Цзэдун не будет занимать пост Председателя государства, он по-прежнему останется вождем всех народов страны. В будущем, если возникнут какие-либо особые обстоятельства, которые потребуют, чтобы товарищ Мао Цзэдун снова взялся за эту работу, то можно, в соответствии с желанием народа и решением партии, вновь предложить ему занять пост Председателя государства». Профессор Л.М. Гудошников считает, что данное решение было принято неслучайно. Так, в начале 60-х годов Мао Цзэдун устранился от руководства попавшей в тяжелый кризис экономикой, и положение в народном хозяйстве было выправлено усилиями других людей и методами, которые шли вразрез с маоистскими концепциями. Тем не менее Мао Цзэдун со своими единомышленниками не утерял руководящего положения. Он стремился в максимально возможной степени сохранить свои позиции, перегруппировать свои силы. Этим и был вызван его переход на «вторую линию».

«Институт двух линий» в Китае был создан с целью нахождения руководителя, который официально не занимает высшего руководящего поста, например, поста Председателя КНР или поста Генерального секретаря ЦК КПК, он как бы отходит «в тень», разрабатывает теоретические проблемы, определяет стратегию развития государства и партии и внешнеполитическую, а также оборонную или военную стратегию,

но в любой момент имеет возможность вернуть себе реальную высшую власть и в партии, и в государстве. По сути дела, «институт двух линий» создается тогда, когда политик или политики, обладающие этой реальной властью, испытывают затруднения и не могут решить практические проблемы, возникшие в результате их же собственной деятельности, и временно, для выхода из кризиса, допускают появление на авансцене других политиков, которые именно по этой причине оказываются на «первой линии». На них и возлагается вся тяжесть ответственности за решение накопившихся проблем. Такая ситуация возникла при Мао Цзэдуне, когда сам он на некоторое время отошел на «вторую линию», а на «первую» был выдвинут Лю Шаоци.

27 апреля 1959 года на заседании первой сессии ВСНП 2-го созыва Председателем КНР был избран видный государственный и общественный деятель Китая и международного коммунистического движения, заместитель Председателя ЦК КПК Лю Шаоци. На эту должность Лю Шаоци избирался дважды: первый раз в 1959 году, второй — в 1965 году. Акт смещения Председателя КНР Лю Шаоци (1968 г.) происходил антиконституционным путем, т.к. по Конституции КНР лишение поста должно происходить по решению ВСНП, а смещен он был по приказу Председателя Военного совета ЦК КПК Мао Цзэдуна, о чем говорилось выше. События «культурной революции» продемонстрировали призрачность конституционных положений о Председателе КНР как о главе вооруженных сил — именно армия явилась силой, фактически лишившей Председателя КНР власти. Реально вооруженные силы возглавлялись Председателем Военного совета ЦК КПК Мао Цзэдуном.

В 1966 году Мао Цзэдун «разжег огонь» «культурной революции». Многие партийные деятели сочли это за очередную волну обычной политической учебы. Например, Лю Шаоци тогда разъяснил смысл этой кампании следующими словами: «Сегодняшняя великая культурная революция может повысить сознательность всей нашей нации. Парижская коммуна распространила коммунизм. Октябрьская революция (в Рос-

сии) принесла нам ленинизм. Мы так же должны поднять на новую высоту идеи Мао Цзэдуна». Таким образом, практически все члены руководства партии поддерживали призыв к «культурной революции». В период «культурной революции» (1966—1976 гг.) перестали функционировать выборные органы. Из-за функционирования в партии двух лагерей, первого во главе с Мао Цзэдуном, — второго, «лагеря империалистов» во главе с Лю Шаоци, и была развернута «культурная революция», благодаря которой Мао Цзэдун восстановил свою безраздельную власть в партии и государстве. Он стремился переломить настроение населения, изменить образ мышления народа, как бы заново осуществить еще одну революцию и устранить всех возможных соперников. Для этого Мао Цзэдуну потребовалось не только обратить недовольство и гнев народных масс против всего бюрократического аппарата, но и поставить себя как бы вне аппарата, возглавив руководимые отобранными им самим доверенными лицами новые, формально внепартийные молодежные («хунвейбины») и другие организации, которые предназначались для проведения кампании критики партийных и государственных чиновников.

На наш взгляд, интересным представляется обоснование «культурной революции», данное Ю. М. Галеновичем: «Мао Цзэдун рассчитывал предоставить народу возможность «выпустить пар», излить свой гнев, за провал «большого скачка» (попытка в 50-х гг. шагнуть в коммунизм) и образования «народных коммун», на руководителей самых разных уровней, создав тем самым в стране такой психологический настрой, при котором людям стало бы казаться, что Мао Цзэдун посредством «культурной революции» дал им шанс устранить всех виновников страданий народа. При этом ему самому представлялось, что благодаря этой кампании он сможет стать во главе новой революции и начать строительство государства с чистого листа».

Важнейшие конституционные положения отменялись партийными директивами. Период «коммунизации» и «большого скачка», начавшийся в 1958 году также на основе партийных директив, характеризовался общим снижением роли предста-

вительных органов. Выборы их не проводились с 1958 по 1964 году, были годы, когда не созывались даже сессии ВСНП. В ходе начатой в 1966 году «культурной революции» политическая система КНР была подвергнута слому, и Конституция страны превратилась в фиктивный документ. Председатель ЦК КПК стал «главой государства, главнокомандующим всеми вооруженными силами КНР», а его «идеи» — «руководством для любого рода деятельности народа всей страны».

«Культурная революция» была действительно революцией, проводившейся самой консервативной частью партии во главе с Мао Цзэдуном, который уничтожал наиболее передовых членов Коммунистической партии. Эти расправы действительно позволили разрядить неудовлетворенность, накопившуюся в широких слоях общества. Сам Мао обладал верховной властью диктатора и в партии, и в государстве, встал во главе этого движения, причем не один, а вместе с партийными чиновниками, проявившимися как самые преданные соратники, которые недолго оставались таковыми, что показало ближайшее время.

К 1968 году относятся первые высказывания Мао о необходимости принятия новой Конституции. Маоисты решили начать с «упорядочения» (т.е. создания заново) КПК, для чего в апреле 1969 года был созван ее IX съезд. После IX съезда КПК непрекращающаяся борьба за власть в китайском руководстве привела к фактической ликвидации поста Председателя КНР. Мао Цзэдун опасался, что назначенный при его жизни преемник (маршал Линь Бяо) попытается узурпировать власть или ограничить абсолютную власть «вождя». К этому периоду относятся его высказывания о ликвидации должности Председателя КНР, тогда как Линь Бяо настаивал на ее сохранении.

В 1970 году ЦК КПК попытался выработать новую Конституцию КНР взамен Конституции 1954 года, которая фактически прекратила свое действие. В марте того же года Политбюро ЦК КПК приступило к подготовительной работе по пересмотру Конституции, а в июле сформировало комиссию, которая занималась разработкой нового текста Конститу-

ции. Председателем комиссии был Мао Цзэдун, его заместителем — Линь Бяо. Затем проект новой Конституции был рассмотрен на II пленуме ЦК IX созыва, проходившем с 23 августа по 6 сентября 1970 года. Однако на пленуме между Мао Цзэдуном и Чэнь Бода произошло резкое столкновение по вопросу о сохранении вакантного с 1968 года поста Председателя КНР. В результате Чэнь Бода, входивший и число ближайших сторонников Мао и после IX съезда КПК занимавший четвертое место в Политбюро (после Мао Цзэдуна, Линь Бяо и Чжоу Эньлая), лишился своего положения.

В то же время пост Председателя КНР формально не отменялся до 1975 года. Более того, после IX съезда КПК в руководстве страны велась полемика вокруг дальнейшей судьбы этого поста. Функции Председателя КНР фактически исполнял Дун Биу, избранный ВСНП в январе 1965 года заместителем Председателя КНР. При этом специальной процедуры назначения не требовалось, поскольку, согласно статье 46 Конституции КНР 1954 года, если место Председателя КНР становится вакантным, его автоматически занимает заместитель Председателя. Определенные амбиции в отношении председательского поста были у Линь Бяо, но Мао Цзэдун настаивал на упразднении этого поста, что и произошло спустя некоторое время.

На тот момент было понятно, что одобренный на II пленуме проект Конституции не предусматривал поста Председателя государства, но вместо этого предоставлял Мао Цзэдуну и Линь Бяо более высокое по сравнению с постом Председателя КНР положение. Первый проект отличался от второго прежде всего неоднократным упоминанием наряду с Мао Цзэдуном Линь Бяо. В преамбуле первого проекта говорилось: «Председатель Мао Цзэдун является великим вождем всех наций и народностей всей страны, главой нашего государства пролетарской диктатуры, верховным главнокомандующим вооруженными силами страны. Заместитель Председателя Линь Бяо является близким соратником Председателя Мао и его преемником, заместителем верховного главнокомандующего вооруженными силами. Идеи Мао Цзэдуна яв-

ляются руководящим курсом всей деятельности народа всей страны». Кроме того, имя Линь Бяо упоминалось в преамбуле первого проекта («под руководством Центрального Комитета КПК во главе с Председателем Мао Цзэдуном и заместителем Председателя Линь Бяо») и еще раз в основном тексте: в качестве «самого основного права и обязанности» гражданам КНР вменялась «поддержка Председателя Мао Цзэдуна и его близкого соратника, заместителя Председателя Линь Бяо». Разумеется, все упоминания о Линь Бяо были исключены из второго конституционного проекта, однако там по-прежнему содержалось персональное назначение Мао Цзэдуна главой государства и верховным главнокомандующим вооруженными силами страны.

23 августа 1970 года проект Конституции КНР был передан на рассмотрение 2-го пленума ЦК КПК 9-го созыва, а 6 сентября в основном им одобрен. Упомянутый проект не был единственным — еще один аналогичный документ был принят 1-м пленумом ЦК КПК X созыва в конце 1973 года. Этот проект, как и первый, рассылался в местные руководящие органы для закрытого обсуждения. Второй проект отличался от первого не юридическими формулировками, а тем, что из него было исключено какое-либо упоминание о Линь Бяо. Подготовка к созыву в конце 1973 года сессии ВСНП 4-го созыва была отложена в связи с появлением «дела Линь Бяо», а позже и развернувшаяся репрессивная кампания «критики Линь Бяо и Конфуция», продолжавшаяся с осени 1971 до осени 1974 года.

11 октября 1974 года ЦК КПК издал директиву о созыве сессии ВСНП, связывая ее со стабилизацией политической обстановки после устранения Линь Бяо. После смерти Мао Цзэдуна (1893—1976 гг.) радикально настроенная группа членов партии, состоящая из жены Мао Цзэдуна — Цзян Цинн и ближайших сподвижников — Ван Хунвэня, Чжан Чуньцяо и Яо Вэньюаня, получила название «группа четырех» («банда четырех»). «Банда четырех» при жизни Мао Цзэдуна, опираясь на его авторитет, стремилась создать себе опору в центре и на местах из выдвинутых «культурной революции» на всех

уровнях партийного, административного и военного руководства. «Лево»-маоистам в борьбе за власть противостояли старые кадры партийно-государственного аппарата и армии, группировавшиеся вокруг Чжоу Эньлая, а затем — вокруг Дэн Сяопина. Между этими кадрами и «лево»-маоистами существовала промежуточная группировка, состоявшая из выдвиженцев «культурной революции» с опытом партийно-государственной работы, представителем которых был Хуа Гофэн. За этих деятелей выше среднего возраста вели борьбу обе основные группировки маоистов. Как показали дальнейшие события, в решающий момент внутрипартийной борьбы они стали на сторону старых кадров. В целом борьба внутри китайского руководства не была принципиальным столкновением политических линий. В борьбе за власть столкнулись различные фракции маоистов, которых объединяли основные принципиальные моменты, но разделяли методы достижения целей.

Наиболее серьезным изменением в системе высших государственных органов явилась ликвидация института Председателя КНР, что было предметом острой борьбы в китайской верхушке. Одновременно с постом Председателя КНР, который по Конституции возглавлял вооруженные силы, оказались упраздненными и такие институты, как государственный комитет обороны и Верховное государственное совещание.

Конституция КНР 1975 года, состоящая из 30 статей, была принята в обстановке сложной внутривнутриполитической борьбы и фактически стала порождением правового нигилизма, закрепив итоги «культурной революции».

В этой Конституции пост Председателя КНР не предусматривался. Некоторые функции главы государства, связанные главным образом с представительством КНР внутри страны и на международной арене, возлагались на ПК ВСНП и его Председателя. В качестве главы государства Председатель ПК ВСНП принимал верительные грамоты от иностранных дипломатических представителей, участвовал во встречах, проводах, приемах, банкетах в честь иностранных гостей соответствующего ранга, подписывал телеграммы от имени Постоянного комитета ВСНП.

Промежуточной группировке, возглавляемой Хуа Гофэном и Е Цзяньином, удалось отстранить от власти «четверку», что объяснялось в первую очередь глубокой неприязнью, накопившейся в партии, армии и среди населения к деятелям, выдвинутым Мао Цзэдуном в ходе «культурной революции» и олицетворявшим ее самые уродливые явления. В устранении «четверки» решающую роль сыграли военные лидеры, поддержанные старыми кадрами партийно-государственного аппарата.

Смерть Мао Цзэдуна (1976 г.) и устранение «четверки» положили начало очередному этапу политического развития Китая. Данный этап характеризуется стремлением нового руководства утвердить в качестве политической платформы компромиссную программу, способную, с одной стороны, воспринять основные элементы великодержавного маоистского курса, а с другой — учесть реальные условия страны. Таким компромиссным документом стала Конституция КНР 1978 года. Данная Конституция была принята 5 марта 1978 года на заседании I сессии Всекитайского собрания народных представителей пятого созыва. Конституция КНР 1978 года не предусматривала восстановления поста Председателя КНР, предоставив часть его полномочий (оговоренных Конституцией КНР 1954 г.) Председателю ПК ВСНП. Его функции впервые в конституционной практике КНР перечислялись в отдельной статье. Как и по Конституции 1975 года, полномочия Председателя ПК ВСНП носили большей частью представительский характер либо осуществлялись на основе и во исполнение решений, принятых ВСНП и его Постоянным комитетом.

Следует, однако, сказать, что Конституция 1978 года тем не менее, явилась исторической вехой, с которой начался процесс восстановления правовых основ современного китайского государства. В целом третьей Конституцией была законодательно оформлена политическая линия, сформулированная XI съездом КПК на основе политического компромисса. Таким образом, выражая компромисс, она не могла стать стабильным актом и была подвергнута существенным

изменениям уже на 2-й и 3-й сессиях ВСНП 5-го созыва (1979 и 1980 гг.). 3-я сессия ВСНП приняла решение о пересмотре Конституции 1978 года и образовала для этой цели специальную комиссию во главе с Е Цзяньином. Необходимость такого шага объяснялась на сессии тем, что при принятии Конституции 1978 года «еще не успели всесторонне обобщить опыт и уроки за все годы существования республики, не успели глубоко распознать и ликвидировать влияние левацких взглядов времен десятилетней смуты», в результате чего в Конституции осталось еще «немало нецелесообразного», сохранились «многочисленные не совсем совершенные и четкие положения».

На разработку новой Конституции КНР ушло более двух лет. В отличие от своих предшественниц, наспех принимавшихся в 1975 и 1978 гг., проект ее прошел стадию всенародного обсуждения, длившегося более семи месяцев (апрель — ноябрь 1982 г.). 4 декабря 1982 года Конституция была утверждена ВСНП и на следующий день опубликована в печати. Пост Председателя КНР был восстановлен. Объясняя причину восстановления этого института, говорили о необходимости осуществлять, во-первых, координацию высших органов государства с целью «укрепления всей государственной системы», во-вторых, представительство государства с миллиардным населением в международных отношениях.

Как указывал Председатель ПК ВСНП Пэн Чжэнь в докладе «О проекте исправленной Конституции» на 5-й сессии ВСНП 5-го созыва 26 ноября 1982 года, «практика со времени образования КНР показывает, что учреждение поста Председателя КНР является необходимым для совершенствования государственной структуры, а также отвечает обычаям и чаяниям народов нашей страны».

В Конституции устанавливается четкое разграничение функций между партией и государственными органами. В частности, в Конституциях 1975 и 1978 гг. указывалось, что кандидатура Премьера Госсовета выдвигается ЦК КПК и утверждается ВСНП. По Конституции 1982 года кандидатура Премьера Госсовета выдвигается Председателем КНР и

утверждается ВСНП, после чего Председатель Республики издает указ о назначении Премьера. С переходом на «вторую линию» руководящих органов Дэн Сяопин стал пропагандировать разделение партийных и государственных органов, чему вняли его последователи. С учетом разделения этих двух структур согласно Конституции Председатель КНР выступает всего лишь в качестве представителя государства внутри и вовне государства. Партию возглавляет генеральный секретарь ЦК КПК, который руководит огромной партийной машиной. В структуру органов власти по Конституции 1982 года входит Центральный военный совет КНР, возглавляемый своим Председателем. Таким образом, с конституционной точки зрения, все предельно ясно, да и четко сформулировано, но с учетом специфики китайской модели построения органов власти как партийной, так и государственной необходимо иметь в виду, что, будучи разделены юридически, все три центра власти фактически находят свое единение в столь декоративной юридически, но сверхсильной фактически должности Председателя КНР.

Конституция КНР 1982 года несколько изменила статус Председателя КНР по сравнению с тем, который предусматривался Конституцией КНР 1954 года. Как указывалось выше, он больше не правомочен созывать под своим председательством Верховное государственное совещание для выработки предложений по важным государственным вопросам и передавать эти предложения ВСНП, ПК ВСНП, Государственному совету или другим соответствующим органам для обсуждения и принятия решения, как это предусматривалось статьей 43 Конституции КНР 1954 года. Он также не возглавляет вооруженные силы страны и больше не является председателем Государственного комитета обороны, который не восстановлен действующей Конституцией.

Конституция 1982 года изменила и возрастной ценз для занятия должности Председателя КНР. Конституция 1954 года устанавливала минимальный возраст кандидата на пост Председателя в 35 лет, а по действующей Конституции он не должен быть ниже 45 лет.

В Конституции 1954 года предусматривался конкретный срок полномочий Председателя, но отсутствовало специальное положение о его продлении. По Конституции 1982 года срок полномочий Председателя КНР установлен таким же, как и для ВСНП каждого созыва (5 лет), при этом указывается, что его полномочия могут непосредственно возобновляться лишь еще на один срок.

Учитывая политический опыт КНР прошлых лет, в Китае подчеркивают, что теперь Председатель КНР поставлен законом под контроль ВСНП, а его деятельность должна вестись на основе Конституции и законов государства, принятых ВСНП и его Постоянным комитетом.

Проанализируем историю развития рассматриваемого института в личностном аспекте. Итак, Председателем КНР на первой сессии ВСНП первого созыва в сентябре 1954 года единогласно был избран Мао Цзэдун. В декабре 1958 года шестой пленум ЦК КПК восьмого созыва согласился с предложением Мао Цзэдуна о том, чтобы его кандидатура на пост Председателя КНР на следующий срок не выдвигалась. В принятом пленумом ЦК решении по этому вопросу указывалось, что это предложение носит активный характер, так как позволит товарищу Мао Цзэдуну целиком переключиться на работу Председателя ЦК КПК, сосредоточить свои силы на вопросах, касающихся политического курса и линии партии и государства, а также освободить больше времени для работы в области марксистско-ленинской теории.

Избранный Председателем КНР на первой сессии ВСНП второго созыва 27 апреля 1959 года Лю Шаоци избирался на этот пост еще раз в 1965 году, но в «культурную революцию» был смещен со своего поста антиконституционным путем, был репрессирован и погиб в тюрьме.

В то же время пост Председателя КНР формально не отменялся до 1975 года. Вновь принятая Конституция 1978 года, восстановила ряд положений Конституции 1954 года, но не возвратила институт Председателя КНР. Эта Конституция несла на себе отпечатки «культурной революции», она была компромиссом, и вскоре был поставлен вопрос о ее исправ-

лении. В числе исправлений было и восстановление института Председателя КНР, который теперь поставлен законом под контроль ВСНП, а его деятельность должна вестись на основе Конституции и законов государства, принятых ВСНП и его Постоянным комитетом.

Характерно, что, восстановив пост Председателя КНР, пятая сессия ВСНП пятого созыва не избрала сразу это должностное лицо. Председатель КНР был избран только в следующем, 1983 году 18 июня. В данной связи уместно отметить, что первая сессия ВСНП первого созыва 1954 года, принявшая первую Конституцию КНР, сразу же избрала и Председателя КНР, чей пост предусматривался указанным основным законом. Возможно, к моменту принятия новой Конституции высшее руководство КПК не определилось с кандидатурой Председателя.

Ли Сяньнянь был избран на должность Председателя КНР первой сессией ВСНП шестого созыва, состав которого по сравнению с пятым созывом обновился более чем на 3/4. Обсуждение кандидатов на высшие государственные должности (включая Председателя КНР) велось в 113 группах депутатов ВСНП в течение шести дней — с 13 по 18 июня 1983 года. Выступая с речью при закрытии избравшей его сессии ВСНП, Ли Сяньнянь в числе важнейших задач, стоящих перед страной, назвал решение кадровых проблем путем повышения уровня знаний, компетентности, эффективности работы руководителей различного уровня.

После Ли Сяньняня Председателем КНР был видный деятель КПК Ян Шанкунь с апреля 1988 по март 1993 гг. Эти фигуры были скорее почетными. Фактическим лидером партии и страны был Дэн Сяопин, который отказался от руководящих постов, как партийных, так и государственных, оставив, однако, за собой ключевой пост председателя партийно-государственного органа Центрального военного совета (занятие этого поста не ограничено никакими конституционными сроками). В начале 1990-х гг. Ян Шанкунь вступил в конфликт с новым лидером страны — Цзян Цзэмином. Поскольку Ян Шанкунь был весьма популярен в армии, Дэн

Сяопин, опасаясь роста влияния Яна, добился снятия его с должности Председателя КНР и назначения на эту должность Цзян Цзэминя.

При формировании руководящего ядра третьего поколения, то есть высших руководителей КПК и КНР, идущих ему на смену, Дэн Сяопин предпочел схему, существовавшую при Мао Цзэдуэ в конце 1940-х и первой половине 1950-х гг., — сосредоточение в одних руках поста лидера партии, руководителя высшего военного органа и главы государства. Эти посты первоначально занял Цзян Цзэминь. Уйдя после истечения конституционных и установленных сроков с партийного (генсек КПК) и государственного (Председатель КНР) постов, он оставался некоторое время Председателем совпадающих по персональному составу Центрального военного совета и Военного совета ЦК КПК. Затем этот пост занял генеральный секретарь ЦК КПК, Председатель КНР Ху Цзиньтао, сейчас его занимает Председатель КНР Си Цзиньпин. Внесенная в 2004 году конституционная поправка расширила полномочия Председателя КНР, введя в их число «осуществление деятельности по делам государства» (напомним, что ранее говорилось лишь о представительстве государства и приеме дипломатических представителей иностранных государств). Деятельность Председателя КНР по делам государства, несомненно, со временем будет введена в правовые рамки, скорее всего это произойдет путем принятия специального законодательного акта о Председателе КНР.

Рассмотрев эволюцию института главы государства в Китае в XX веке, можно сделать некоторые выводы. Данный институт развивался достаточно динамично с момента падения Цинской империи. Необходимость в верховном лидере имеет глубокие исторические корни. Китаеведы объясняют данную ситуацию, прибегая к аналогии между культурной моделью коммунистической элиты Китая и системой императорского двора, которая была подчинена абсолютной власти Императора.

В современной политической практике Китая прямого, семейственного института наследования верховной власти не

существует. Семейные связи и партийная власть разделены. Но создан и сохраняется институт назначения преемника, что рассматривается как гарантия стабильности в государстве. Дэн Сяопин, например, считал, что без ключевой фигуры политическая система не может быть ни преемственной, ни целостной. Для того чтобы обеспечить преемственность власти и долгосрочную стабильность, политическая система должна сохранить верховного лидера, стоящего над аппаратом. В Китае подготовка преемника ведется заранее и носит целенаправленный характер. Помимо структуры всей политической системы, следует отметить, что тонкий слой высшей элиты с лидером во главе является своего рода отборочным механизмом, способным разработать определенную стратегию или даже программу смены власти.

Таким образом, институт верховного лидера в Китае является традиционным. Революционер республиканец Сунь Ятсен, некоронованный император Юань Шикай, великий президент Чан Кайши, харизматический вождь, председатель Мао, «верховный» лидер Дэн Сяопин воспринимались как «новые императоры поднебесной», на смену которым пришли лидеры более молодого поколения — Цзян Цзэминь, Ху Цзиньтао, сегодня во главе пятого поколения стоит прогрессивный новатор Си Цзиньпин.

## Глава II. Конституция Китайской Народной Республики 1982 года

Китайская Народная Республика образовалась в результате длительного революционного процесса, который первоначально развивался в отдаленных сельских местностях, где коммунистами создавались революционные базы. Сначала они назывались Советскими районами (Сувэйай цюй). Возникнув еще в конце 1920-х годов, они в течение ряда лет не имели ни общих органов, ни общих законов. Лишь в 1931 году в Жуйцзине (провинция Цзянси) состоялся I Всекитайский съезд советов, провозгласивший на освобожденных от правительственных гоминьдановских войск территориях Китайскую Советскую Республику (КСР). Съезд утвердил проект Основной конституционной программы КСР, которая в окончательном виде была принята на II Всекитайском съезде советов в 1934 году. Но еще на I съезде китайских советов были сформированы высшие органы КСР — Центральный исполнительный комитет (ЦИК) и Совет народных комиссаров (СНК), а также Верховный суд. ЦИК и СНК были облечены законодательными правами. Власть на местах осуществлялась советами и их исполнительными комитетами, а в прифронтовых районах — революционными комитетами. Основная конституционная программа КСР ставила задачу построения в Китае государства демократической диктатуры рабочих и крестьян, которая должна была уничтожить феодальные пережитки, изгнать из Китая силы империалистических держав, систематически ограничивать развитие капитализма. Ставилась и задача коренного улучшения жизни рабочего класса и крестьянства, обеспечения национального равноправия, равноправия мужчин и женщин. Политические права признавались только за трудящимися. Провозглашалось и право всех народов Китая на самоопределение вплоть до государственного отделения и создания самостоятельных государств. Была безоговорочно признана независимость Внешней Монголии — Монгольской Народной Республики (МНР), провозглашенной с помощью Советской России в

1921 году. На основе Конституционной программы был издан ряд законов (о выборах, о земле, о труде и др.), которые не могли, однако, сколько-нибудь полно проводиться в жизнь в силу военной обстановки. Конституционная программа прекратила свое действие в 1937 году, после того, как КПК и ГМД заключили соглашение о прекращении гражданской войны.

Управляемые коммунистами районы страны стали называться антияпонскими революционными базами. Из этих районов наиболее крупным был Пограничный район Шэньси-Ганьсу-Нинся, куда на стык трех провинций к 1936 году перебазировались из Южного Китая основные силы китайской Красной армии и руководящие органы КПК и КСР (последние стали называться Северо-Западной канцелярией Центрального советского правительства Китая). В соответствии с условиями соглашения Красная армия была преобразована в Народно-революционную армию (затем 8-ю и 4-ю новую армии), а центральные советские учреждения — в Правительство Особого района Китайской Республики. На территориях, контролируемых коммунистами, действовали органы, формировавшиеся на основе всеобщих выборов. Представительные органы в бывших советских районах приняли название своих аналогов на остальной части страны — консультативные советы (цань хуэй). Этими и другими руководящими органами в Особом районе и других антияпонских революционных базах принимались документы конституционного характера, называвшиеся административно-политическими или политическими программами. Эти документы предусматривали, наряду с задачами по укреплению антияпонского фронта, меры по улучшению жизни народа, охране его прав, развитию производства. Они провозглашали равноправие национальностей и полов, проведение политики ликвидации неграмотности, реформирование судебной и административной систем.

После окончания антияпонской войны 26 апреля 1946 года 1-й сессией Консультативного совета Пограничного района Шэньси-Ганьсу-Нинся были приняты Конституционные

принципы района, явившиеся прообразом первых конституционных документов будущей Китайской Народной Республики. В них впервые появляется термин конференции представителей всех слоев народа, которые и в первые годы КНР были звеньями ее представительной системы. В принципах регулировались организация власти, права народа, суд, экономика и культура. Но прошло еще три года возобновившейся гражданской войны, прежде чем революционными силами Китая был принят конституционный документ, действие которого распространилось почти на всю страну. КПК одержала победу в гражданской войне, а правительство ГМД бежало на остров Тайвань, где получило гарантии защиты со стороны США.

Таким документом стала Общая (или совместная) программа Народного политического консультативного совета Китая (НПКСК), принятая на единственной его пленарной сессии 15 сентября 1949 г. Общую программу впоследствии нарекли временной Конституцией КНР. Действительно, она выходила за рамки своего наименования, поскольку не только провозглашала программные задачи, но и устанавливала конкретные права народа (жэньминь) и обязанности граждан (гоминь), принципы организации и деятельности государственных органов, принципы военной системы государства и экономической политики, политики в области культуры и просвещения, национальной политики и внешней политики КНР. В многонациональном государстве единственной формой решения национального вопроса объявлялась административная автономия. 1 октября 1949 года была провозглашена Китайская Народная Республика.

Общая программа НПКСК явилась базой нормотворческой деятельности КНР в первом пятилетии ее существования, до принятия в 1954 года первой Конституции страны. Высшим органом власти в этот период был образованный сессией НПКСК Центральный народный правительственный совет (ЦНПС), а правительством страны — сформированный им Административный совет. В 1953—1954 годах многостепенными выборами было избрано Всекитайское собрание народных представителей (ВСНП), которое пришло на смену

ЦНПС. 15 сентября 1954 года открылась его первая сессия, а пять дней спустя — 20 сентября ВСНП приняло первую Конституцию КНР, построенную по модели Конституций СССР и стран «народной демократии». КНР провозглашалась «государством народной демократии, руководимым рабочим классом и основанным на союзе рабочего класса и крестьянства» (статья 1). Конституция закрепляла руководящую роль КПК в государстве и ее руководство Единым народно-демократическим фронтом, т.е. фактическую монополию КПК на власть.

Конституция КНР как Основной закон содержит исходные положения, закрепляющие основы государственного строя республики. На основе и в развитие положений Конституции Всекитайское Собрание Народных Представителей уже на первой своей сессии в 1954 году приняло ряд важнейших законодательных актов: Закон об организации Всекитайского Собрания Народных Представителей, Закон об организации Государственного Совета, Закон об организации местных Собраний народных представителей и местных народных комитетов, Закон об организации народных судов и Закон об организации народной прокуратуры. Эти законы, как и ряд других, развивают Конституцию и обеспечивают проведение ее в жизнь.

Конституция КНР имеет огромное историческое значение для китайского народа, она начертала великую цель — построение социализма и указала конкретные пути осуществления этой цели.

В отличие от Общей программы НПКСК в Конституции не проводилось разделение населения страны на народ и граждан. Провозглашалось равенство граждан перед законом и им гарантировались социально-экономические, политические и иные права. Политической основой государства провозглашались массовые представительные организации советского типа — собрания (съезды) народных представителей (СНП). Место Административного совета занял Государственный совет, который также стал именоваться Центральным народным правительством. Значительная самостоятельность была пре-

доставлена Постоянному комитету ВСНП, который вместе с Председателем КНР (вновь введенный институт) стал исполнять функции главы государства. Система местных органов базировалась на закрепленном Конституцией административно-территориальном делении страны. Судебно-прокурорские органы были выведены из подчинения местным правительственным органам. Единственным изменением в правовом положении территориальных национальных автономных единиц явилось их ранжирование по ступеням на автономные области, автономные округа и автономные уезды. Кроме того, предусматривалось создание неавтономных административно-территориальных единиц — национальных волостей.

С конца 50-х годов страну стали лихорадить следовавшие одна за одной идеологические кампании, в ходе которых осуществлялся отход от утвержденных конституцией положений. Политическая принадлежность и практика была поставлена над законом страны. Важнейшие конституционные положения отменялись партийными директивами даже без формального штампования этих действий государственными органами. В 1966 году началась «культурная революция», в ходе которой политическая система КНР была подвергнута слому, и Конституция страны превратилась в фиктивный документ.

По своему содержанию Конституция КНР 1954 года была в тот конкретный исторический момент прогрессивным документом. Однако ее проведение в жизнь ограничивалось рядом факторов, в том числе давлением экстремистских политических сил, стремившихся к насаждению культа личности, диктаторских методов правления, милитаризации государственной и общественной жизни. С конца 1950-х гг. страну стали лихорадить следовавшие одна за другой политико-идеологические кампании, венцом которых стала так называемая «культурная революция» (1966—1976 гг.). В ходе этой революции произошел фактический слом конституционного политического механизма КНР, права граждан подверглись невиданному попранию, а сама Конституция превратилась в полностью фиктивный документ..

В январе 1975 года после нескольких жестких раундов по-

литической борьбы была вынесена на утверждение первой и единственной сессии ВСНП четвертого созыва новая Конституция — краткий (всего 30 статей) документ, больше похожий на политическую декларацию. Конституционный вопрос был поставлен на сессии с точки зрения идеи «неуклонного продолжения революции при диктатуре пролетариата», означавшей перманентное применение насилия к народу страны в целях выполнения политических задач экстремистской группировки в китайском руководстве. Опорой диктатуры были названы вооруженные силы — армия и ополчение, они были объявлены не только «боевым», но также «рабочим и производственным отрядом». Конституция закрепила в качестве органов власти, возникшие в период «культурной революции» революционные комитеты. Конституционное закрепление получили и повсеместно насажденные еще в конце 1950-х годов сельские «народные коммуны». Упразднен пост Председателя КНР, который занимал погибший в «культурную революцию» Лю Шаоци, урезывались полномочия ВСНП и ПК ВСНП, ликвидировались прокуратуры. Положения о правах и свободах граждан, каждому из которых в первой Конституции посвящалась отдельная статья с соответствующими гарантиями, были сведены в одну статью без упоминания о гарантиях.

К 1968 году относятся первые высказывания Мао о необходимости принятия новой конституции. 12 июля 1970 года была создана комиссия по подготовке проекта конституции, председателем которой стал Мао Цзэдун. В «уведомлении ЦК КПК», которым сопровождалась рассылка проекта конституции, в частности, указывалось, что пересмотренный проект Конституции КНР является продолжением и развитием Конституции КНР 1954 года, сыгравшей великую историческую роль. Почему эта Конституция и впредь не сможет быть основным законом страны, в «Уведомлении» сказано не было.

Дело в том, что конституция 1954 года оказалась тормозом на пути маоизма потому, что она была конституцией социалистического типа и строилась на основе широкого использования опыта государственного строительства в СССР и

других социалистических странах. Своей исторической роли, вопреки утверждениям маоистов, конституция 1954 года не исчерпала. Ее действие было искусственно прервано ввиду того, что основанный на ней механизм государственной власти был в своей основе чужд маоистскому пониманию содержания и формы власти. Конституция 1954 года не устраивала маоистов и потому, что она закрепляла «отношения нерушимой дружбы с великим Союзом Советских Социалистических Республик и другими социалистическими странами».

Опыт развития КНР в 60—70-х годах представляет собой тяжелый урок, свидетельствующий о том, к сколь негативным последствиям ведет отход от принципов социализма, извращение его сути, как во внутренней, так и во внешней политике.

В Основном законе 1975 года были полностью отброшены содержащиеся в Конституции КНР 1954 года принципиальные положения о «нерушимой дружбе» с СССР и другими социалистическими странами.

Задолго до 70-х годов в литературе встречаются первые предложения Мао Цзэдуна о принятия новой конституции, но лишь в январе 1975 года после нескольких раундов внутривластной борьбы состоялось ее утверждение.

Серьезной деформацией государственного и общественного строя Китая, слом основных конституционных институтов государственной власти, происшедшие в период «культурной революции» (1966—1976 гг.), нашли свое отражение в Конституции 1975 года, которую можно рассматривать как законодательное закрепление ее результатов.

Доклад о проекте Конституции сделал Чжан Чуньяо, один из членов «лево»-экстремистской группировки, названной после смерти Мао Цзэдуна «бандой четырех». Конституционный вопрос был поставлен им с точки зрения идеи «неуклонного продолжения революции при диктатуре пролетариата, причем опорой последней были названы вооруженные силы — армия и народное ополчение. На практике это «продолжение революции означало перманентное применение насилия к народу страны в целях выполнения по-

литических задач левацкой группировки. Именно поэтому во второй Конституции КНР были существенно расширены положения о вооруженных силах, функции которых были распространены на хозяйственную сферу, они были объявлены не только «боевым», но также «рабочим и производственным» отрядом.

Четыре главы, составлявшие Конституцию 1975 года, строились исключительно на положениях Мао Цзэдуна, выдвинутых им в разное время. Конституция 1975 года узаконила «идеи Мао Цзэдуна» в качестве официальной государственной идеологии.

Во время «культурной революции» только начинавшие складываться правовые основы государства были разрушены. Десятилетие 1966—1976 гг., даже несколько больший период, из истории китайского права практически исключается. «Культурная революция» создала свою государственно-политическую систему, которая до 1975 года не имела даже формального подобия правового закрепления. Новая Конституция была призвана легализовать некоторые институты и политические установки, порожденные «культурной революцией». В Конституцию не вошли прежние установления о национальном равноправии и равенстве всех граждан перед законом, о запрещении дискриминации и гнета в отношении любой национальности. В Конституции нашли отражение такие политические установки «культурной революции», как «продолжение революции при диктатуре пролетариата», «четыре больших» (сы да). Особенно ярко регресс конституционных норм проявился в регулировании прав граждан: их гарантии, как материальные, так и юридические, из текста конституции были исключены.

Впервые в истории КНР Конституция 1975 года закрепила за председателем ЦК КПК положение главнокомандующего вооруженными силами КНР. При отсутствии соответствующего государственного органа высшим военным органом в стране становилась Военная комиссия ЦК КПК.

Серьезным регрессом отмечались и конституционные положения о гражданских правах и свободах, которые были

сведены в одну статью (в Конституции 1954 года каждому из гражданских прав посвящалась отдельная статья) и исключены упоминания о гарантиях этих прав. В целом Конституция 1975 года была больше похожа на политическую декларацию победивших в «культурной революции» сил.

Антидемократический характер Основного закона 1975 года проявился также в том, что в нем не устанавливалась система всеобщих выборов в представительные органы государственной власти.

Конституцию КНР 1975 года трудно отнести к категории основных законов государства, она представляет собой скорее декларацию определенных политических сил, причем сил не полностью однородных, а выступающих с различными установками относительно нынешнего положения и дальнейшего развития страны.

Осенью 1977 года было официально объявлено о намерении внести в Конституцию 1975 года изменения, а в марте 1978 года была принята новая Конституция КНР, именно эта конституция воплотила в форме главного закона страны политическую линию руководства страны, сложившееся после смерти Мао Цзэдуна.

Конституция 1978 года имела ярко выраженный компромиссный характер. В ней сочетались новые политические установки с некоторыми лозунгами «культурной революции». Таким образом, она должна, с одной стороны, провозгласить «идеи Мао Цзэдуна», в качестве «руководящей идеологии» государства «целостно и точно воплотить» его учение «о продолжении революции при диктатуре пролетариата», а с другой — «полностью отразить стратегическое решение — ухватившись за решающее звено, установить всеобщий порядок в стране, обобщить опыт борьбы с бандой четверых, ликвидировать ее тлетворное влияние». В целом в Конституции 1978 года была законодательно оформлена политическая линия, на основе политического компромисса между тем кто поддерживал и противниками «культурной революции» в составе тогдашнего руководства партии. В результате чего Конституция не могла стать стабильным законом.

Восстановление законодательства Китайской Народной Республики, разрушенного «культурной революцией», было связано, прежде всего, с введением в действие Конституции 1978 года, ставшей первоначальной базой начавшегося процесса. Несмотря на то, что эта конституция являлась компромиссным документом, отразившим в какой-то мере влияние «культурной революции», она восстановила многие положения Конституции 1954 года, регулирующие организацию и деятельность государственных органов, гарантии гражданских прав.

Развивая эти положения, можно отметить, что Конституция 1978 года декларирует целый ряд социально-экономических и политических прав китайских граждан, а также личных свобод, указывая на гарантии их осуществления (как и Конституция 1954 г.). Однако в условиях существующего в Китае политического режима эти положения Основного закона носят лишь программный характер.

Создавая видимость некоторого расширения прав граждан, Конституция КНР 1978 года увеличивает и число их обязанностей. К ранее имевшимся теперь дополнены такие, как обязанность поддерживать руководство КПК и существующий режим («социалистический строй»), защищать «единство» Китая, «сплоченность «всех национальностей», соблюдать государственную тайну.

В отличие от Конституции 1975 года, открыто провозгласившей курс на подготовку к войне, Основной закон 1978 года формально провозгласил лозунг борьбы против новой мировой войны.

Не смотря на некоторые вышеуказанные моменты, Конституция 1978 года явилась исторической вехой, с которой начался процесс восстановления правовых основ современного китайского государства. Так же стоит отметить, что с середины 60-х до конца 70-х годов о китайском праве можно было говорить лишь в историческом аспекте — почти в течение 15 лет в КНР не публиковались какие-либо законодательные акты.

В целом Конституция 1978 года не могла стать стабильным законом в силу вышеперечисленных обстоятельств, и

была подвергнута изменениям уже на 2-ой и 3-ей сессиях ВСНП 5-го созыва (1979 и 1980 гг.). На 3-ей сессии было принято решение о пересмотре Конституции 1978 года.

На разработку новой (по официальной терминологии — «исправленной») Конституции КНР ушло более двух лет. В отличие от своих предшественниц, принимавшихся наспех в 1975 и 1978 годах, эта Конституция на стадии проекта прошла широкое обсуждение, длившееся более семи месяцев.

Из текста Конституции были окончательно устранены формулировки и установки, порожденные «культурной революцией». Она зафиксировала возврат к многоукладной экономике. В Конституции 1982 года значительно расширена глава о правах и обязанностях граждан. «С принятием новой Конституции КНР, возвращающей к жизни многие положения Конституции 1954 года, правовая система в Китае получила более совершенную отправную базу для своего развития».

В целом Конституция 1982 года была существенным прогрессом по сравнению со своими предшественницами 70-х годов, а в некоторых отношениях превосходила Конституцию 1954 года. Однако в основном она была скорее восстановительным, чем реформаторским документом. Такое свое значение она получила лишь с принятием поправок, внесших существенные коррективы в общественный строй государства.

Конституция 1982 года подвергалась изменениям пять раз, всего было внесено 52 поправки. Поправки к Конституции касаются не только изменения государственного или политического строя, они выражаются в достижении экономических реформ, создании конституционных основ динамично развивающихся отношений собственности. Руководствуясь хронологическим принципом внесение поправок в действующую Конституцию КНР можно выделить четыре этапа: первый — 1988 год, второй — 1993 год, третий — 1999 год, четвертый — 2004 год и пятый — 2018 год.

Говоря о внесении поправок в Конституцию КНР необходимо отметить, что весь сложный и многоуровневый порядок внесения предложения об изменении Конституции КНР,

его обсуждения, внесения поправок в текст проекта, согласование и опубликование — все это не регулируется писаными нормами. Китайский законодатель посвятил порядку изменения Конституции всего одну норму статью 64 Конституции КНР. Указанная статья устанавливает, что предложение об изменении Конституции вносится Постоянным Комитетом Всекитайского собрания народных представителей или более, чем 1/5 от числа делегатов Всекитайского собрания народных представителей, и принимается более, чем 2/3 от общего числа делегатов Всекитайского собрания народных представителей. Такая лаконичность и привела к возникновению конституционных соглашений, сформировавшихся в политико-правовой практике неписаных правил поведения.

Все поправки Конституции имеют единую нумерацию, которая ведет свое начало с 1988 года. К настоящему времени принято 52 поправки.

Первая группа поправок к Конституции была принята на 1-ой сессии ВСНП 7-го созыва в 1988 году. В текст Конституции было внесено только два изменения: был введен новый режим землепользования, в частности, запрещалось любым организациям или отдельным лицам присвоение, купля-продажа или незаконная передача земли в другой форме, но в то же время признавалось, что право землепользования можно передавать согласно установлениям закона (часть 4 статьи 10 — добавлено положение о разрешении аренды земли), легализовавшее частный сектор в экономике. Так, в статье 11 была введена часть 3, установившая, что государство допускает существование и развитие частного хозяйства в пределах, установленных законом. Частное хозяйство является дополнением к социалистической экономике, основанной на общественной собственности. Государство охраняет законные права и интересы частного хозяйства, направляет его деятельность, осуществляет управление и контроль в отношении него.

Вторая группа поправок (их было 9) к Конституции была принята на 1-ой сессии ВСНП 8-го созыва в марте 1993 года. Это были поправки во введение и в статьи 7, 8, 15—17, 42, 98.

В 7-м абзаце введения появилась многозначительная формулировка — «Китай находится на начальной стадии социализма». Одновременно этот социализм стал характеризоваться как социализм с «китайской спецификой», который строится на основе государственной политики «Реформ и Открытости».

В десятом абзаце введения была включена поправка, касавшаяся политической системы КНР: «Система многопартийного сотрудничества и политических консультаций под руководством КПК будет долго существовать и развиваться».

Согласно статье 98 срок полномочий собраний народных представителей уездов, городов и городских районов продлен с 3 до 5 лет, а срок полномочий собраний народных представителей волостей, национальных волостей и поселков остался прежним и составляет 3 года.

В сфере экономики произошли следующие изменения: КПК отказалась от всеобъемлющего планирования. Статья 15 Конституции заменила его «системой социалистической рыночной экономики», которая должна привести к созданию зрелого социалистического общества минимально в течение 100 лет. Именно тогда была произнесена известная фраза Дэн Сяопин: «Неважно, какой масти кошка — черной или белой, главное, чтобы она ловила мышей».

Из текста Конституции была удалена формулировка «сельская народная коммуна», одновременно определен правовой статус введенной в аграрной отрасли Китая новой формы кооперации — «семейного подряда». Особенности семейного подряда состояли в следующем:

- 1) сочетание централизованного и децентрализованного управления;
- 2) наличие системы распределения вознаграждения по конечным результатам.

Третья группа поправок (их было 6) были приняты 15 марта 1999 года на 2-ой сессии ВСНП 9-го созыва. Этот этап реформирования Конституции был связан с реализацией решений 15-го съезда КПК (сентябрь 1997 г.). На этом съезде теория Ден Сяопина была утверждена в качестве одной из руководящих для КПК концепций, была выработана «Основная

программа партии» на начальной стадии социализма.

В результате как часть государственной идеологии теория Ден Сяопина была включена во введение к Конституции и прежняя формулировка, содержащаяся в нем «наша страна находится на начальном этапе социализма» была заменена на иную «наша страна будет долго находиться на начальном этапе социализма».

Часть поправок, внесенных в Конституцию, были связаны с необходимостью очищения текста от социалистической терминологии. Так, термин контрреволюционная деятельность был заменен на термин преступная деятельность против государственной безопасности в статье 28.

В текст Конституции (часть 1 статьи 5) была включена поставленная задача — создания социалистического правового государства: «Китайская Народная Республика управляет государством на основе закона и стремится к построению социалистического правового государства».

Значительная часть поправок данной группы коснулась экономической сферы. Во введение были добавлены формулировки «развитие социалистической рыночной экономики»; в статье 6 закреплено положение о том, что «на начальном этапе социализма государство сохраняет основную систему экономики». Обеспечивающую важное место общественной собственности и совместное развитие различных форм собственности, и систему распределения, при котором доминирующее положение достается распределению по труду и т.д.

Четвертая группа поправок (которых было 14) в Конституцию была внесена после третьего пленума Центрального комитета Коммунистической партии Китая 16-го созыва в 2003 году, было принято решение «активно развивать частный сектор экономики и предоставить частным предприятиям такие же права (как и государственным) в области инвестиций, налогообложения, землепользования и доступа к внешней торговле». В документах пленума также было отмечено, что реформы должны быть развернуты «лицом к народу», что «следует предпринять усилия по ускорению создания системы социального обеспечения, соответствующей уровню

экономического развития страны».

Четвертый пакет поправок был принят на 2-ой сессии ВСНП X-го созыва 14 марта 2004 года, которые явились наиболее детальными по сравнению с предыдущим пакетом.

Одной из целей данной группы поправок стало закрепление и дальнейшее усиление роли частного сектора в экономике и защитой частного бизнеса. Второй — совершенствование социальной защиты. Защита права частной собственности в той же мере, что и других форм собственности, а также признание необходимости защиты и обеспечения прав человека стали главными идеями, отображенными в новой редакции конституции. Например, с появлением части 4 статьи 14 Конституции, в которой говорится, что «государство создает и оздоравливает институты социального обеспечения, соответствующие уровню экономического развития». Данная поправка считается очень важной, так как в ходе стремительных реформ мало внимания уделялось социальным гарантиям. После принятия данной поправки трудоустройство и надлежащее социальное обеспечение стали признаны вопросами первостепенной важности на конституционном уровне.

Большое значение в Китае также придали появлению части 3 статьи 33, где указано, что «Государство уважает и гарантирует права человека». Весь предыдущий период после образования КНР понятие «права человека» в КНР находилось под запретом. В 1997 году китайское правительство подписало «Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах», в октябре 1998 года — международный пакт о гражданских и политических правах». В апреле 1999 года в Китае была опубликована Белая книга «Прогресс Китая в защите прав человека в 1998 году».

Таким образом, китайское руководство стремится продемонстрировать международному сообществу свою готовность к восприятию прав человека как ценности, но не в полной мере для самих китайцев. В Китае сложилось свои представления о правах человека, вытекающие из исторических условий и конкретных реалий страны, основывающиеся на длительном опыте. После «событий 4 июня» Китай постоянно

должен был защищаться от критики западных стран в том, что касается положений о правах человека в стране. Несмотря на закрепление в Конституции положений о том, что государство уважает и защищает права человека, политические права и свободы, а также свобода совести не обеспечиваются государством и не поддерживаются. Хотя в Конституции 1982 года содержится достаточно широкий перечень прав и свобод, в том числе, в политической сфере: избирательные права (статья 34); свобода слова, печати, собраний, союзов, уличных шествий и демонстраций (статья 35); право обращаться с критикой или предложениями в адрес любых государственных органов или государственных служащих; право обращаться в соответствующие государственные органы с жалобами, обвинениями или заявлениями по поводу нарушения закона или служебного долга любым государственным органом или государственным служащим (статья 41). Но и при подробном закреплении прав в Конституции 1982 года, она предусматривает возможность лишения граждан политических прав в соответствии с законом (статья 34). В Конституции отсутствует принцип презумпции невиновности, но есть право обвиняемого на защиту (статья 125).

Пятая серия поправок была утверждена 11 марта 2018 года на 1-ом съезде 13-го созыва Всекитайского собрания народных представителей Китайской Народной Республики. Было внесено более двадцати поправок. Итак, ключевыми для политической системы и системы государственных органов стала отмена ограничений на количество сроков пребывания одного человека на высшем государственном посту, то это еще более важное изменение, так как именно это ограничение обеспечивало ротацию элиты Китая и не приводило к «кадровому застою». Благодаря этой ротации, в коммунистическом Китае сменилось «пять поколений» руководства.

Кроме того, ранее в Конституции были указаны лишь идеи Дэн Сяопина как великого китайского реформатора, создавшего нынешний Китай. В текст Конституции были включены некоторые формулировки Цзян Цзэминя и Ху Цзиньтао, без указания на их фамилии. Настоящими поправками фамилию

Си Цзяньпина увековечили, его имя и фамилия, впервые со времен Дэн Сяопина, будет прописана в Конституции.

Еще одна поправка, носящая идеологический характер, установка, как для партии, так и для китайского народа, касается роли Коммунистической партии Китая «в определении характеристик социализма с китайской спецификой». Кроме того, будет обозначена цель построения «великой современной социалистической страны». И несмотря на то, что данная поправка в целом констатирует общеизвестный факт, стала, закреплением руководящей роли в Конституции, что подчеркивает ее авторитетность.

Еще одно новшество ждет государственных служащих. Поправка к статье 27 Конституции КНР 1982 года гласит: «При вступлении в должность государственный служащий, публично приносит присягу на верность конституции, в соответствии с законом».

Принесение присяги является важным конституционным вопросом, так как с момента ее принесения глава государства берет на себя обязанности по осуществлению принадлежащих ему полномочий. В КНР ранее отсутствовала законодательно регламентируемая обязанность принятия присяги (Государственный строй КНР, 1988) Председателем КНР, как и другими высшими должностными лицами (иное положение в особых административных районах КНР Сянгане и Аомыне, где главы администраций ОАР приносят присягу, установленную комитетами ВСНП) (Новое законодательство КНР, 1998). Отсутствие принесения присяги в Китае объяснялось преемственностью данного поста, а также традицией, согласно которой глава государства спокон веков с момента занятия своего поста был ответственен перед «Небом» или однопалатным парламентом.

С 01 января 2016 года при вступлении в должность государственные служащие (назначаемые ВСНП и ПК ВСНП, избираемых на всех уровнях), в том числе вновь избранный в 2018 году Председатель КНР и заместитель Председателя КНР, обязаны приносить присягу на верность Конституции КНР. Присяга выступает фундаментом исполнения служебного долга, одним из средств обеспечения законности и этич-

ности, гарантией в деятельности государственных служащих и исполнения ими своих должностных обязанностей.

В продолжение курса «управление государством на основе закона» в октябре 2014 года на четвертом пленуме ЦК КПК 18-го созыва было принято решение о введении института принесения присяги на верность Конституции КНР всеми государственными служащими. Однако, на законодательном уровне, данная инновация для государственных служащих, была закреплена на 15-ой сессии ПК ВСНП 12 созыва 01 июля 2015 года. Согласно решению ПК ВСНП от 01.07.2015 г., начиная с 01.01.2016 г. все государственные работники, избранные или назначенные собраниями народных представителей разных уровней и постоянными комитетами этих собраний уездного уровня и выше, а также назначенные народными правительствами, судами и прокуратурами, должны при вступлении в должность открыто принести присягу на верность конституции.

В нормативном акте прописана процедура принесения присяги. Присяга может приноситься как в индивидуальном порядке, так и коллективно.

В случае принесения присяги на верность Конституции КНР индивидуально — человек приносящий присягу кладет левую руку на Конституцию КНР, а правую, сжав в кулак, поднимает вверх. В случае коллективной присяги — один государственный служащий занимает место около Конституции КНР, кладет на нее левую руку, правую, сжав в кулак, поднимает вверх, все остальные, приносящие присягу, выстраиваются рядом и повторяют текст присяги за человеком стоящим у Конституции КНР. В момент принесения присяги в аудитории, должны находиться герб КНР и флаг КНР, которые должны быть подняты.

Речь о необходимости создания «централизованного, авторитетного и высокоэффективного» органа по борьбе с коррупцией, в ведении которого сосредоточились бы функции контроля над государственными, и над партийными служащими. Ранее эти функции выполняет несколько государственных и партийных органов, среди них — Министерство контроля КНР и Центральная комиссия КПК по проверке

дисциплины. На основании поправок в главу III Конституции, посвященную государственным органам, был введен государственный орган — Государственный комитет контроля (статьи 123—127).

Государственный комитет контроля на всех уровнях является высшим органом контроля и формируется на всех уровнях. В состав Комитета входит: руководитель, заместители руководителя, члены. Срок полномочий руководителя Комитета соответствует сроку полномочий собраний народных представителей соответствующего уровня. Руководитель Комитета не может занимать данную должность более двух сроков подряд.

## **Глава III. Высшие органы государственной власти Китайской Народной Республики и порядок их формирования**

### **§ 1. Всекитайское собрание народных представителей**

Согласно Конституции Китайской Народной Республики верховная власть в стране осуществляется высшим представительным органом — Всекитайским собранием народных представителей.

Этот однопалатный парламент формируется путем многостепенных выборов, включая, непосредственно нижестоящие Собрания народных представителей и некоторые другие структуры (избирательный процесс и процедуры описаны в соответствующей главе).

Срок полномочий Всекитайского собрания народных представителей — пять лет. Сессии Всекитайского собрания народных представителей созываются Постоянным комитетом Всекитайского собрания народных представителей один раз в год, сессия созывается в первом квартале (чаще в марте). Внеочередные сессии Всекитайского собрания народных представителей могут быть созваны по усмотрению Постоянного комитета Всекитайского собрания народных представителей или по предложению не менее 1/5 от общего числа депутатов Всекитайского собрания народных представителей.

Заседания сессии проводятся открыто, хотя могут проходить и закрытые слушания. Сессия продолжается в течение двух недель.

Сессии Всекитайского собрания народных представителей проводятся открыто. В сессиях принимают участие, кроме депутатов, лица, входящие в состав Государственного совета, Центрального военного совета, председатель Верховного народного суда и Генеральный прокурор Верховной народной прокуратуры. С разрешения президиума сессии на заседаниях могут присутствовать ответственные работники других заинтересованных коллективов и организаций. Для депутатов — представителей национальных меньшинств организуются не-

обходимые переводы.

При необходимости могут проводиться и закрытые заседания по решению президиума и руководителей всех делегаций после представления мнения всех делегаций.

Согласно Регламенту Всекитайского собрания народных представителей депутат может выступать на пленарном заседании собрания два раза, на что дается соответственно не более 10 минут первого и 5 минут во время второго выступления, соответственно. Члены президиума и представители делегаций могут выступать два раза по одному и тому же вопросу в течение 15 и 10 минут, причем председательствующий может увеличить это время.

Численность и представительская норма Всекитайского собрания народных представителей определяется законом, и гласит, что число депутатов Всекитайского собрания народных представителей не превышает 3000 человек. Этот орган по количеству депутатов довольно масштабный: так во Всекитайском собрании народных представителей 1-го и 2-го созывов было по 1226 депутатов, 3-го созыва — 3040, 5-го созыва — 3500 человек. Лишь с 1986 года установлен верхний предел числа депутатов в 3000 представителей.

В связи с таким редким и достаточно непродолжительным по времени созыве сессии, а также таким громоздким по количеству представителей органе, довольно широкий круг полномочий предоставлен постоянно действующему органу Всекитайского собрания народных представителей — его Постоянному комитету. Так как Постоянный комитет Всекитайского собрания народных представителей представляет собой особый регулярно действующий орган государственной власти, мы рассмотрим его отдельно.

В его структуру входят президиум сессии, комиссии, делегации от избирательных единиц.

Президиум сессии — руководящий орган сессии; он избирается из числа депутатов ВСНП на подготовительном заседании, предшествующем официальному открытию сессии. Согласно Регламенту Всекитайского собрания народных представителей Китайской Народной Республики 1989 года

на первом заседании президиума назначается несколько постоянных председателей президиума и несколько членов для поочередного председательствования на каждом пленарном заседании Всекитайского собрания народных представителей. На сессии создается также секретариат, который выполняет поручения президиума и ведет повседневные дела сессии.

Этот орган полномочен созывать пленарные заседания сессии, кроме того, согласно статье 13 Регламента Всекитайского собрания народных представителей Китайской Народной Республики, президиум может организовывать депутатов по социальной и профессиональной принадлежности для участия в обсуждениях и прениях по специальным вопросам.

До проведения сессии из депутатов от каждой конкретной избирательной единицы образуется делегация (депутация). Поскольку каждая избирательная единица представлена во Всекитайском собрании народных представителей многими или несколькими депутатами, то они объединены в делегации, имеющие общий региональный или иной интерес. Каждая делегация выбирает руководителя делегации и его заместителя. Она может быть разделена на несколько депутатских групп во главе с ответственными за их созыв. Делегации наделены правом законодательной инициативы, направляют запросы, вносят предложения об освобождении от должности должностных лиц.

Перед каждой сессией Всекитайского собрания народных представителей делегации предварительно обсуждают выносимые Постоянным комитетом Всекитайского собрания народных представителей на сессию вопросы, во время сессии рассматривают законопроекты, а также могут поручить руководителю или представителю делегации выступить с изложением позиции делегации по рассматриваемому законопроекту на заседании президиума сессии или на пленарном заседании Всекитайского собрания народных представителей.

Сессиями Всекитайского собрания народных представителей создаются специальные комиссии, которых в составе Всекитайского собрания народных представителей 13-го созыва девять: по делам национальностей, по законодательству,

по финансам и экономике, по образованию, по внутренним делам и юстиции, науке, культуре и здравоохранению, по международным делам, по сельскому хозяйству и делам деревни, по делам зарубежных китайцев, по охране окружающей среды и ресурсов.

Комиссии работают на протяжении всего созыва Всекитайского собрания народных представителей, а в период между сессиями — под руководством Постоянного комитета Всекитайского собрания народных представителей. В соответствии с законом состав комиссий формируется из депутатов Всекитайского собрания народных представителей, но Постоянный комитет Всекитайского собрания народных представителей может назначать в состав комиссий специалистов в качестве советников с правом совещательного голоса.

Согласно статье 71 Конституции Всекитайское собрание народных представителей и его Постоянный комитет могут создавать комиссии по расследованию определенных дел и на основании их докладов принимать соответствующие решения. Имеющие к расследуемому делу отношение государственные органы, общественные организации и граждане обязаны предоставлять этим комиссиям необходимые материалы. При этом Регламент Всекитайского собрания народных представителей наделяет граждан правом требовать от комиссии сохранения в тайне источника информации.

Регламентом Всекитайского собрания народных представителей на Постоянный комитет Всекитайского собрания народных представителей возложена обязанность за месяц до проведения сессии уведомлять депутатов об основных вопросах, выносимых на обсуждение сессии. В свою очередь, Государственный совет обязан распространить среди депутатов основные положения плана и бюджета для их рассмотрения депутатами и специальными комиссиями. Каждой сессии предшествует однодневное так называемое подготовительное заседание, на котором принимается проект повестки дня и формируются предложения по руководящим органам сессии (президиуму и секретариату) и другим выносимым на сессию вопросам.

В период работы сессии Всекитайского собрания народных представителей после ее официального открытия чередуются пленарные заседания и заседания по делегациям и депутатским группам. На пленарных заседаниях заслушиваются доклады и принимаются резолюции по ним, избираются высшие должностные лица государства, формируются постоянные органы Всекитайского собрания народных представителей и т.п. Обсуждение докладов, предложений, проектов происходит в основном по делегациям и депутатским группам. Результаты этих обсуждений обобщаются и доводятся президиумом до всех депутатов. Кроме того, при рассмотрении проектов резолюций и соответствующих докладов президиум сессии Всекитайского собрания народных представителей может организовывать депутатов по социальному и профессиональному признакам для участия в обсуждениях по специальным вопросам. Кворум сессии составляют 2/3 депутатского корпуса. Решения принимаются простым большинством голосов.

На каждой сессии заслушиваются доклады о работе правительства и по планово-бюджетным вопросам, отчеты о работе Постоянного комитета, Верховного народного суда и Верховной народной прокуратуры. На первой сессии каждого созыва избираются или утверждаются высшие должностные лица страны, формируются постоянные органы Всекитайского собрания народных представителей.

Согласно статье 62 Конституции к исключительным полномочиям Всекитайского собрания народных представителей относится:

- внесение изменения в Конституцию;
- осуществление контроля за исполнением Конституции;
- принятие уголовного и гражданского законов, законы о государственной структуре и иные основные законы и внесение в них изменения;
- избрание Председателя и заместителя Председателя Китайской Народной Республики;
- по представлению Председателя Китайской Народной Республики утверждает кандидатуру Премьера Государствен-

ного совета;

- по представлению Премьера Государственного совета утверждает кандидатуры заместителей Премьера Государственного совета, членов Государственного совета, министров, председателей комитетов, главного ревизора, начальника секретариата;

- избрание председателя Центрального военного совета;

- по представлению председателя Центрального военного совета утверждает кандидатуры иных членов Центрального военного совета;

- избрание председателя Верховного народного суда;

- избрание Генерального прокурора Верховной народной прокуратуры;

- рассмотрение и утверждение планов экономического и социального развития, отчетов об их выполнении;

- рассмотрение и утверждение государственного бюджета и отчета о его исполнении;

- изменяет или отменяет ненадлежащие постановления Постоянного комитета Всекитайского собрания народных представителей;

- утверждает образование провинций, автономных районов, городов центрального подчинения;

- утверждает создание специальных административных районов и их режим;

- решение вопросов войны и мира, а также «осуществление иных полномочий, которые следует осуществлять высшему органу государственной власти».

## **§ 2. Постоянный комитет Всекитайского собрания народных представителей Китайской Народной Республики**

Постоянный комитет Всекитайского собрания народных представителей имеет тот же срок полномочий, что и Всекитайское собрание народных представителей — пять лет, но полномочия его состава прекращаются лишь с избранием его

нового состава вновь избранным Всекитайским собранием народных представителей. Постоянный комитет избирается Всекитайским собранием народных представителей, перед ним ответствен и ему подотчетен.

В состав Постоянного комитета Всекитайского собрания народных представителей, согласно статье 65 Конституции, входят: председатель, заместители председателя, начальник секретариата и члены. В состав Постоянного комитета Всекитайского собрания народных представителей должно входить «соответствующее число представителей национальных меньшинств». Председатель и заместители председателя Постоянного комитета не могут занимать свои должности более двух сроков подряд. Это ограничение не распространяется на рядовых членов Постоянного комитета.

Всекитайское собрание народных представителей избирает и имеет право смещать лиц, входящих в состав Постоянного комитета Всекитайского собрания народных представителей.

Лица, входящие в состав Постоянного комитета Всекитайского собрания народных представителей, не могут состоять на службе в государственных административных органах, органах суда и прокуратуры.

Численный состав Постоянного комитета не устанавливается законодательством, обычно число членов, каждого созыва, свыше 135 членов. Должность Председателя Постоянного комитета, как правило, занимает видный политический деятель, член Центрального Комитета Коммунистической партии Китая. В число заместителей Председателя ПК ВСНП (чаще всего численный состав заместителей достигает 18—20) обычно входят лидеры союзных с Коммунистической партией Китая демократических партий, обязательно представлены женщины.

В структуре Постоянного комитета образуется совет Председателя, в который, кроме самого Председателя, входят его заместители и ответственный секретарь. Совет занимается текущей работой Постоянного комитета Всекитайского собрания народных представителей, к которой закон относит

принятие решений о сроках проведения заседаний Постоянного комитета и подготовке проектов повестки дня заседаний, направления законопроектов и запросов, поступивших в Постоянный комитет, руководство специальными комиссиями и оказание им помощи в работе.

Деятельность Постоянного комитета определяется Регламентом деятельности Постоянного комитета Всекитайского собрания народных представителей 1987 года. Постоянный комитет собирается на заседания раз в два месяца. Как уже отмечалось, он принимает большинство законодательных актов. Заседания ПК ВСНП проводятся лишь при наличии кворума, который составляет более половины всех членов комитета. ПК ВСНП проводит как пленарные, так и групповые заседания. Решения принимаются простым большинством голосов. На заседаниях ПК ВСНП могут присутствовать руководящие работники высших государственных органов, руководители и члены специальных комиссий ВСНП и их советники, ответственные работники министерств, председатели ПК СНП провинциального уровня. На заседания комитета могут приглашаться и отдельные депутаты ВСНП.

Полномочия Постоянного комитета Всекитайского собрания народных представителей перечислены в статье 67 Конституции. Постоянный комитет полномочен вносить отдельные дополнения и исправления, в межсессионные периоды, даже в законы, которые принимаются Всекитайским собранием народных представителей. Так, Постоянный комитет уполномочен толковать Конституцию и законы (особый орган конституционного контроля в КНР отсутствует), ратифицирует и денонсирует международные договоры, назначает и отзывает полномочных представителей в зарубежных государствах. Осуществляет широкий перечень других государственных функций, в числе которых: контроль за работой Государственного совета, Центральной военной комиссии, верховных органов суда и прокуратуры; назначение и смещение отдельных должностных лиц органов исполнительной власти (министров) и членов

Центральной военной комиссии в период между сессиями Всекитайского собрания народных представителей; назначение и смещение состава высшего судебного органа (кроме Председателя Верховного народного суда) и председателей военных судов; назначение руководящих работников прокуратуры на высшем (кроме Генерального прокурора) и провинциальном уровнях.

В период между сессиями Всекитайского собрания народных представителей его Постоянный комитет может принять решение об объявлении войны. Он полномочен принимать решения о помиловании (амнистия не предусмотрена), о всеобщей или частичной мобилизации в стране, о введении чрезвычайного положения, как во всей стране, так и в отдельных единицах провинциального уровня.

Кроме того, выполняет иные полномочия, возлагаемые на него Всекитайским собранием народных представителей.

Что касается полномочий в законодательном процессе, Всекитайское собрание народных представителей и его Постоянный комитет могут своими постановлениями делегировать Государственному совету полномочия на принятие по некоторым вопросам, отнесенным к их правотворческой компетенции, административно-правовых актов, которые, не могут иметь отношение к наказаниям за уголовные преступления, мерам пресечения и наказания, связанным с лишением или ограничением личной свободы как гражданского политического права, системе юстиции.

Подобный институт был введен ввиду того, что осуществления только централизованного законотворчества, не всегда учитывающего требования местные обстоятельства. Что послужило расширению в Китайской Народной Республике круга субъектов нормотворчества путем передачи части правотворческих функций высшему административному органу — Государственному совету и местным органам власти (Советам народных представителей и Постоянным комитетам Совета народных представителей) провинциального уровня и крупных индустриальных центров. При этом в целях обеспечения единообразия правотворчества Постоянный

комитет правомочен отменять административно-правовые акты, постановления и распоряжения органов, противоречащие Конституции и законам, а также местные нормативные акты Советов народных представителей провинциального уровня по этому же критерию и в случае противоречия административно-правовым актам (у Госсовета такого права нет).

### **§ 3. Председатель Китайской Народной Республики**

Глава государства как высшее должностное лицо обладает значительным объемом полномочий, устанавливаемых как конституцией, так и традицией, и практикой применения в государственной жизни. Объем выполняемых главой государства полномочий может оказать существенное влияние на такой институт, как государственный режим, благодаря которому можно определить, какая из форм правления присуща тому или иному государству. В свете сказанного необходимо уделить внимание юридически закрепленным полномочиям главы государства, а также их фактическому осуществлению.

Китайская Народная Республика (КНР), относится к числу советских республик, имеющая особую структуру органов государственной власти, отвергающая теорию разделения властей, является уникальной в современном мире. Китайской Народной Республике свойственна во многих правовых институтах особая специфика, которая проявляется во всем: социализм «с китайской спецификой новой эпохи», партийный плюрализм, правовая система с китайской спецификой, а также специфичный институт главы государства.

С момента образования Китайской Народной Республики, точнее с принятием первой Конституции КНР 1954 года, в структуру органов государственной власти был введен пост Председателя КНР, фактически обладающий статусом президента, действовал 21 год: от Конституции 1954 года до принятия такого же акта в 1975 году, а в соответствии с Конституцией КНР 1982 года был вновь возрожден.

Как указывал председатель Постоянного комитета Всеки-

тайского собрания народных представителей (ПК ВСНП) Пэн Чжэнь в докладе о проекте исправленной конституции на 5-й сессии ВСНП 5-го созыва 26 ноября 1982 года, «практика со времени образования КНР показывает, что учреждение поста Председателя КНР является необходимым для совершенствования государственной структуры, а также отвечает обычаям и чаяниям народов нашей страны».

В КНР существует коллегиальный глава государства, включающий ПК ВСНП и Председателя КНР. В Конституции устанавливается четкое разграничение функций между ними. Основным закон также разграничил функции руководящих органов партии и государства. В частности, в Конституциях 1975 и 1978 гг. указывалось, что кандидатура премьера Госсовета выдвигается председателем Центрального комитета Коммунистической партии Китая и утверждается Всекитайским собранием народных представителей (ВСНП). По Конституции 1982 года, кандидатура премьера Госсовета выдвигается Председателем КНР и утверждается ВСНП, после чего Председатель Республики издает указ о назначении премьера.

Высшие государственные органы КНР формировались и с самого начала находились под руководством Коммунистической партии Китая, опирающейся на широкий Единый народно-демократический фронт. Это не могло не сказаться на партийном статусе лиц, занимающих высшие государственные должности.

С целью подробного анализа фактического статуса главы государства в КНР рассмотрим более детально конституционно-правовой статус Председателя КНР.

### **Назначение Председателя Китайской Народной Республики**

Согласно статье 79 действующей Конституции КНР 1982 года, для кандидатов на должность Председателя и заместителя Председателя КНР обязательны три условия: первое — кандидат должен быть гражданином КНР; второе условие —

он должен обладать активным и пассивным избирательным правом; и третье — он должен достичь 45-летнего возраста.

По Конституции 1954 года Председателем КНР мог быть избран гражданин КНР, достигший возраста 35 лет. Конституция 1982 года пересмотрела статью Конституции 1954 года насчет возраста кандидатов в Председатели КНР, исправив 35 лет на 45 лет. Увеличение возраста с 35 до 45 лет скорее всего связано с тем, что кандидат должен иметь достаточный жизненный опыт, широкий кругозор, высокую репутацию и авторитет для занятия такой должности. В соответствии со сложившейся практикой в КНР пост Председателя занимали люди, имеющие не только огромный жизненный опыт, но и партийный опыт. Начинали свой политический путь с низовых ступеней Коммунистической партии Китая. Все кандидаты, а в последующем Председатели КНР, занимали пост в возрасте, в среднем, шестидесяти лет.

Срок полномочий Председателя КНР по Конституции 1982 года составляет 5 лет, он совпадает со сроком полномочий ВСНП. Тем самым в соответствии с принципом нововластия ВСНП подчеркивается зависимость деятельности Председателя КНР от состава и политики ВСНП.

Конституция и Закон об организации ВСНП не регламентируют процедуры выдвижения кандидатур и избрания на посты Председателя КНР и заместителя Председателя (не указывается, в частности, кто их выдвигает). Сказано лишь, что Председателя КНР и заместителя Председателя КНР избирают депутаты ВСНП.

Однако в соответствии с Положением о работе по подбору и назначению на должности руководящих кадровых работников партийных и государственных органов кандидат на должность Председателя должен отвечать следующим требованиям:

- 1) иметь необходимый для исполнения служебных обязанностей уровень знаний в области марксизма-ленинизма, идей Мао Цзэдуна, теории Дэн Сяопина, добросовестно претворять в жизнь важную идею о «трех представительствах» партии, стремиться в духе марксистских позиций, взглядов,

методологии анализировать и решать практические вопросы, решительно придерживаться позиции «трех собеседований» по вопросам учебы, политических взглядов, пройти испытания различного рода рисками;

2) овладеть великими идеалами коммунизма и твердой убежденностью в социализме с китайской спецификой, решительно проводить в жизнь генеральную линию партии, ее курс и политику в разных областях, стремиться проводить политику реформ и открытости, посвятить себя делу модернизации, упорно вносить лепту в строительство социализма, добиваться практических успехов;

3) решительно придерживаться раскрепощения идеологии, реального и делового подхода, идти в ногу со временем, осваивать новации, заниматься исследовательской работой, эффективно и плодотворно вести работу, говорить правду, делать реальное дело, добиваться фактических результатов, бороться против формализма;

4) страстно болеть душой за дело революции и обладать чувством политической ответственности, иметь практический опыт, обладать организационными способностями для успешного осуществления руководящей работы, обладать культурным уровнем и профессиональными знаниями;

5) правильно осуществлять доверенную народом власть, действовать в соответствии с законом, быть честным и неподкупным, усердно политически служить народу, показывать личный пример, упорно преодолевать трудности, быть скромным, поддерживать тесные связи с массами, решительно следовать партийной линии масс, сознательно воспринимать критику и контроль со стороны партии и масс, добиваться самоуважения, самоэкономичности, самозащиты, самовоодушевления, бороться против бюрократизма, против любых проявлений неправильного стиля, выражающегося в злоупотреблениях служебными правами, в стремлении добиться личной выгоды;

6) решительно поддерживать и защищать систему демократического централизма партии, демократический стиль, обладать концепцией подхода к общей обстановке, уметь

сплачивать верных единомышленников, товарищей, в том числе имеющих несходное со своим собственное мнение о работе в одном направлении.

В настоящее время процедура избрания Председателя и заместителей Председателя КНР обычно такова: избранный депутатами президиум во время сессии ВСНП выдвигает список кандидатур, баллотирующихся в Председатели и заместители Председателя КНР. Этот список обсуждается на заседаниях делегаций, затем президиум сессии представляет сессии кандидатуры Председателя КНР и его заместителя, получивших наибольшее число голосов по делегациям. Затем проходит безальтернативное голосование по представленным кандидатурам, которым для избрания необходимо получить простое большинство голосов.

Таким образом, условно можно выделить три стадии назначения Председателя КНР и заместителя Председателя КНР:

- 1) формирование списка кандидатов и определение имеющих наивысший рейтинг;
- 2) голосование;
- 3) назначение.

В соответствии с Положением о работе по подбору и назначению на должности руководящих кадровых работников партийных и государственных органов рассмотрение кандидатов на должность Председателя КНР и заместителя Председателя КНР должно проводиться на основе предложений депутатов о кандидатурах на разные руководящие посты, в ходе всестороннего рассмотрения их моральных качеств, способностей, прилежания, достигнутых успехов, честности и неподкупности, при этом должное внимание уделяется рассмотрению практических достижений в работе. На практике, закрепившейся в Китае, выдвижения кандидатур производились руководителями депутатий (делегаций) и их заместителями. Этот список обсуждается на заседаниях различных делегаций.

Затем президиум сессии представляет сессии официальный список кандидатур, получивших наибольшее число голо-

сов. Президиум знакомит сессию с биографиями кандидатов и дает необходимые разъяснения по вопросам, выдвинутым депутатами. Депутаты могут высказать свое мнение относительно кандидатур, могут совместно выставить другого кандидата.

Президиум на основании мнений большинства делегаций (делегаций) официально утверждает список кандидатов и печатает бюллетень голосования. Голосование на сессии ВСНП проводится по безальтернативному способу, когда число кандидатур равняется числу избираемых. Такой способ широко критикуется зарубежными специалистами и сравнивается с процедурой обязательного назначения или фиктивными выборами. Однако китайские ученые придерживаются иного мнения, говоря о том, что страна еще не вполне готова к стандартам плюралистической демократизации. Вместе с тем Китай к ней стремится. По мере демократизации государственной политической жизни такие выборы будут постепенно заменяться альтернативными.

Голосование по кандидатурам осуществляется по решению президиума сессии или тайно, или поднятием руки, или другими способами, тогда как согласно Регламенту — только тайно, т.е. сессия ВСНП должна проводить выборы посредством тайного голосования.

Избранным считается тот из кандидатов, кто получил более половины голосов всех депутатов. Председатель сессии тут же зачитывает количество голосов, полученных кандидатами, и итоги выборов.

Говоря о практике назначения Председателя КНР, необходимо упомянуть, что из семи Председателей КНР назначены на этот пост в соответствии с Конституцией КНР были всего двое: Лю Шаоци (с 1959 по 1966 гг.) и Ли Сяньнянь (с 1983 по 1988 гг.). Мао Цзэдун на первой сессии ВСНП первого созыва был единогласно признан «вождем» китайского народа, остальные Председатели были преемниками предыдущих, однако процедуру назначения, аналогичную вышеописанной, проходили все последующие Председатели. Таким образом, в Китае действует институт преемственности.

Институт преемника служит инструментом минимизации рисков для политической, экономической и социальной систем. Политический курс становится более предсказуемым. Наряду с этим знания о премудростях политики, включая умение вести политические интриги, наставник обязан передать подготавливаемому преемнику. В современном Китае институт преемника является специфическим институтом, действующим в среде сложившихся и действующих как современных (партии, профсоюзы), так и традиционных общественных институтов (религиозные объединения, местные общины и т.д.).

Принесение присяги является важным конституционным вопросом, так как с момента ее принесения глава государства берет на себя обязанности по осуществлению принадлежащих ему полномочий. В КНР ранее отсутствовала законодательно регламентируемая обязанность принятия присяги. Председателем КНР, как и другими высшими должностными лицами (иное положение в особых административных районах КНР Сянгане и Аомыне, где главы администраций ОАР приносят присягу, установленную комитетами ВСНП). Отсутствие принесения присяги в Китае объяснялось преемственностью данного поста, а также традицией, согласно которой глава государства спокон веков с момента занятия своего поста был ответственен перед «небом» или однопалатным парламентом.

С 01 января 2016 года при вступлении в должность государственные служащие (назначаемые ВСНП и ПК ВСНП, избираемых на всех уровнях), в том числе для вновь избранного Председателя КНР и заместителя Председателя КНР, обязаны приносить присягу на верность Конституции КНР. Присяга выступает фундаментом исполнения служебного долга, одним из средств обеспечения законности и этичности, гарантией в деятельности государственных служащих и исполнения ими своих должностных обязанностей.

В продолжение курса «управление государством на основе закона» в октябре 2014 года на четвертом пленуме ЦК КПК 18-го созыва было принято решение о введении института принесения присяги на верность Конституции КНР всеми

государственными служащими. Однако, на законодательном уровне данная инновация для государственных служащих была закреплена на 15-ой сессии ПК ВСНП 12 созыва 1 июля 2015 года. Согласно решению ПК ВСНП от 01.07.2015 г., начиная с 01.01.2016 г. все государственные работники, избранные или назначенные собраниями народных представителей разных уровней и постоянными комитетами этих собраний уездного уровня и выше, а также назначенные народными правительствами, судами и прокуратурами, должны при вступлении в должность открыто принести присягу на верность конституции. В статье 8, указанного документа, прописана процедура принесения присяги. Согласно нормативному акту, присяга может приноситься как в индивидуальном порядке, так и коллективно.

Таким образом, в марте 2018 года на съезде ВСНП впервые Председателем КНР будет принесена присяга на верность Конституции КНР.

Вместе с Председателем КНР ВСНП избирает одного или нескольких его заместителей (в настоящее время обычно избирается один заместитель Председателя, который в последующем «наследует» его пост).

Заместители Председателя КНР помогают Председателю в работе и могут осуществлять часть его функций. Постановлением Постоянного комитета ВСНП от 28 декабря 1955 года установлено, что, если Председатель КНР и его заместители находятся в отпуске или отъезде, представителей иностранных государств принимает Председатель Постоянного комитета ВСНП. Если Председатель КНР по состоянию здоровья в течение длительного времени не может исполнять свои обязанности, их исполняет его заместитель. При освобождении должности Председателя КНР его место занимает заместитель Председателя КНР. На основе ныне действующей Конституции заместитель Председателя КНР не имеет самостоятельных полномочий, его обязанности — содействовать работе Председателя КНР. По поручению Председателя КНР он может выполнять часть полномочий Председателя КНР. В политической жизни Китая во время отпуска или

отсутствия Председателя государства его заместитель принимает вместо него приехавших с визитом глав иностранных государств и ведет переговоры с ними, принимает верительные и отзывные грамоты от дипломатических представителей других стран.

Порядок избрания и срок полномочий заместителя Председателя установлены такие же, как для Председателя. Председатель КНР и его заместитель исполняют свои обязанности до момента вступления в должность нового Председателя и его заместителя, избранных ВСНП следующего созыва.

Отдельная статья закона «Об организации ВСНП КНР» от 10 декабря 1982 года посвящена порядку освобождения от должности ряда высших должностных лиц государства, в том числе Председателя КНР и его заместителя. Такое предложение могут внести минимум три делегации или не менее 1/5 от общего числа депутатов ВСНП. Президиум сессии передает предложения на рассмотрение ВСНП. Основания для освобождения Председателя КНР от должности законодательно не установлены.

### **Полномочия Председателя Китайской Народной Республики**

В целях более подробного анализа формирования статуса Председателя КНР, рассмотрим и проанализируем его полномочия. Полномочия Председателя классифицируют китайские юристы и политологи, выделяя две группы полномочий: полномочия, связанные с деятельностью внутри страны, и полномочия, ориентированные на внешнеполитическую деятельность (статьи 80, 81 Конституции КНР 1982 г.). Выделяют следующие полномочия Председателя КНР относительно внутригосударственной деятельности: опубликование законов; издание приказов о мобилизации, об амнистии, об объявлении войны, о чрезвычайном положении, о помиловании; назначение и смещение лиц, входящих в состав Государственного совета КНР: Премьера, заместителя Премьера, членов Госсовета, министров, главного ревизора, начальни-

ка секретариата; награждение государственными наградами и сообщение о присвоении почетных званий. Вторая группа полномочий — внешнегосударственные: Председатель КНР ратифицирует либо денонсирует международные договоры и важные соглашения с иностранными государствами; в интересах государства решает государственные дела, принимает иностранных дипломатических представителей и делегации, на основании решения ПК ВСНП направляет и отзывает полномочных представителей в иностранных государствах.

К первой группе полномочий Председателя принадлежат полномочия внутригосударственные. Это прежде всего полномочия Председателя КНР в отношении ВСНП и его Постоянного комитета.

Высшим органом власти в КНР является ВСНП, оно же высший законодательный орган. Законодательный процесс в ВСНП состоит из четырех стадий: внесение законопроекта, предварительное рассмотрение закона ПК ВСНП, обсуждение законопроекта, принятие и опубликование закона. Наибольший интерес из перечисленных стадий представляет та, в которой принимает участие Председатель КНР.

В Конституции КНР специально не закрепляется порядок внесения законопроекта в ВСНП. Исчерпывающий перечень органов и лиц, обладающих таким правом, дан в статье 12 Закона КНР «О правотворчестве». К ним относятся: Постоянный комитет Всекитайского собрания народных представителей, Государственный совет, Центральный военный совет, Верховный народный суд, Верховная народная прокуратура; специальные комитеты Всекитайского собрания народных представителей могут вносить в ВСНП законопроекты, которые по решению Президиума включаются в повестку сессии.

В Китае после «культурной революции» начался процесс выделения партийных органов из государственных, однако традиции их взаимопроникновения укоренились в умах китайских аппаратчиков. Лишение Председателя КНР законодательной инициативы продиктовано, на наш взгляд, стремлением привести дух Конституции в соответствие с ее содержанием и провести грань между государственным и

партийным аппаратами, ввиду чего Председатель КНР (без учета того, что на практике он же является Генсеком ЦК КПК) всего лишь «подписчик» закона, что, безусловно, превращает данную должность (Председателя КНР) в декоративную относительно законодательного органа. Таким образом, в условиях сложившейся практики, когда Председатель КНР традиционно является генсеком ЦК КПК, а *de facto* право законодательной инициативы принадлежит политбюро ЦК КПК, ошибочно думать, что политика законодательного органа будет противоречить общеполитическому курсу, разработанному КПК.

Председатель принимает участие в заключительной стадии — санкционировании и опубликовании закона. В обсуждении законопроекта и его принятии Председатель КНР не участвует. Санкционирование закона осуществляется главой государства путем подписания его официального текста и его опубликования. Опубликование принятых законов осуществляется Председателем КНР (статья 80). Председатель издает указы (приказы) об опубликовании законов. Указ об опубликовании — это, скорее, акт провозглашения, а не утверждения закона.

Во многих странах глава государства обладает правом вето, глава государства в КНР таким правом не обладает. Как правило, Председатель КНР подписывает указы об опубликовании законов в день принятия последних.

Закон не предусматривает иного порядка опубликования законодательных актов ВСНП и его Постоянного комитета. Однако такие важнейшие законодательные акты, как Конституция КНР и Закон об организации ВСНП, были опубликованы не приказами Председателя, а декларациями самого законодательного органа — ВСНП. Декларация ВСНП — это акт провозглашения закона принявшим закон органом. Декларация подписывается президиумом сессии; данные декларации были приняты из-за того, что Председатель КНР еще не был избран. По своей форме она аналогична приказу Председателя КНР.

Важно отметить, что указы, которые издает Председатель

КНР, не являются самостоятельными правовыми актами, они приобретают характер источника права лишь в совокупности с теми решениями ВСНП или его Постоянного комитета, на основании которых они изданы. Так, Председатель КНР издает указы: о мобилизации, об амнистии, об объявлении войны, о военном и чрезвычайном положении, о помиловании. Председатель КНР издает указ, назначая или смещая Премьера и других лиц, входящих в состав Государственного совета. Самое важное заключается в том, что все эти указы Председатель КНР издает на основании решений ВСНП или его Постоянного комитета.

Объявление войны или о начале военных действий и введение чрезвычайного положения тоже входят в компетенцию Председателя КНР. В результате того, что начало войны влечет за собой крупномасштабные вооруженные действия не одного государства, а участие нескольких государств (хотя это совсем не обязательно), составляется акт, в котором глава государства сообщает о том, кто участвует в войне и в результате чего произошел конфликт, какие цели преследуют воюющие стороны. После объявления о начале войны в государстве вводится военное положение на всей территории страны, одновременно проводится всеобщая либо частичная мобилизация. Она проводится на основе указа Председателя КНР для полной готовности к ведению военных действий, в которых задействуются человеческие силы, материальные ресурсы, разрабатываются стратегия и тактика ведения военных действий.

Следующее полномочие Председателя КНР — назначение и смещение лиц, входящих в состав Государственного совета КНР: Премьера, его заместителя и членов, министров, главного ревизора, начальника секретариата. При этом назначение или смещение Премьера и других лиц из состава Государственного совета должно, как отмечено, проводиться на основании решений ВСНП или его Постоянного комитета.

Процедура наделения полномочиями Премьера Государственного совета, заключается в следующем: Премьер утверждается ВСНП по представлению Председателя КНР,

которое является его юридически исключительным полномочием. В любом из остальных случаев назначения лиц в состав Государственного совета акту Председателя КНР о совершении какого-либо действия предшествует акт верховного представительного органа или его Постоянного комитета, определяющий содержание этого действия.

Председатель КНР по решению ВСНП или его Постоянного комитета издает указы о награждении государственными наградами и о присвоении почетного звания. Председатель КНР награждает наивысшими наградами и почетными званиями. Назначать награды и присваивать почетные звания может достаточно широкий перечень организаций, но только Председатель КНР обладает правом награждать органы государственной власти. Особенности действующей наградной системы КНР как инструмента реализации политики и идеологии обусловлены содержанием и особенностями курса, проводимого руководством страны. Руководство Китая во многом сохраняет традиционные подходы к наградной системе, сложившиеся еще на начальных этапах использования.

Наиболее важные полномочия данной группы — военные полномочия. Как главнокомандующий, а в некоторых странах и гарант безопасности государства, глава государства распоряжается всеми вооруженными силами. На деле в ряде стран это не так, да вообще во многих государствах вне зависимости от их политического устройства в мирное время глава государства войсками не командует.

В Китайской Народной Республике функционируют следующие органы военно-политического управления: Центральный военный совет КНР (далее — ЦВС) и совпадающий с ним по персональному составу Центральный военный совет Коммунистической партии Китая. Вооруженные силы КНР включают войска Народно-освободительной армии Китая (далее — НОАК), войска вооруженной полиции и народное ополчение. ЦВС КНР руководит всеми вооруженными силами страны. Он состоит из председателя, заместителей председателя и членов. Срок пребывания конкретного лица на посту председателя не ограничивается.

Немаловажным является представительство государства внутри страны. Председатель КНР регулярно посещает различные регионы страны, большей частью «в глубинке». При этом большей частью места для визитов выбираются таким образом, чтобы сделать политическую символику визитов предельно акцентированной и общепонятной.

При осуществлении полномочий, связанных с внешней политикой государства, Председатель КНР, основываясь на статье 81 Конституции КНР: представляет Китайскую Народную Республику, в интересах КНР решает государственные дела; принимает иностранных дипломатических представителей и делегации; на основании решения Постоянного комитета ВСНП ратифицирует либо денонсирует международные договоры и важные соглашения с иностранными государствами; направляет и отзывает полномочных представителей в иностранных государствах.

Принимая во внимание тот факт, что главы государств имеют довольно широкий спектр полномочий во внешнеполитической деятельности государства, мировое сообщество пристально следит за изменениями геополитической картины мира. Следовательно, мировое сообщество должно знать, кто является главой того или иного государства, и признавать его таковым.

Что касается порядка заключения и расторжения международных договоров, то в соответствии с пунктом 9 статьи 89 Конституции КНР Государственный совет заключает международный договор или соглашение, Постоянный комитет ВСНП принимает решение о необходимости ратифицировать либо отменить договор или соглашение, после чего Председатель КНР издает приказ об их ратификации или денонсации.

Следующее полномочие в рамках внешнеполитической деятельности Председателя КНР — решение государственных дел, включая представительство интересов государства на международной арене.

Для повышения эффективности в обеспечении своей внешнеполитической деятельности Пекин задействовал ценности традиционной конфуцианской мысли, которой

издревле было присуще уважение к «гармонии». Китайское руководство уделяет значительное внимание использованию инструмента «мягкой силы». По определению американского политолога Джозефа Ная, «мягкая сила» — это искусство убеждения, использования нематериальных ресурсов культуры и политических идеалов в интересах оказания влияния на людей в других странах. Однако китайское определение «мягкой силы» гораздо шире западного и значительно раздвигает границы ее применения. Придавая данному понятию даосский оттенок, китайские теоретики нередко цитируют образец древней мудрости, гласящий, что «в Поднебесной самое мягкое одерживает верх над самым твердым».

15 марта 2004 года в действующую Конституцию КНР была внесена четвертая серия поправок. Ей предшествовали поправки 1988, 1993 и 1999 годов. Но именно поправки 2004 года коснулись полномочий Председателя КНР. Если ранее его полномочия ограничивались представительскими и приемно-дипломатическими функциями, то сейчас это расширение пока выражено одной фразой: «Осуществление деятельности по делам государства».

Последняя функция Председателя КНР, относящаяся к внешнеполитической деятельности, — поддержание дипломатических отношений с другими государствами и международными организациями. В соответствии со сложившейся международной практикой глава государства принимает дипломатов и дипломатические делегации, принимает верительные и отзывные грамоты иностранных и международных дипломатических представителей. В Китае эти обязанности выполняет Председатель КНР. Кроме того, на основе решений Постоянного комитета ВСНП Председатель направляет и отзывает полномочных представителей КНР в других государствах, подписывает верительные грамоты дипломатам.

Исходя из выше сказанного, можно сделать выводы, что полномочия Председателя КНР, с одной стороны, и полномочия ВСНП и Постоянного комитета с другой, во многом имеют общий предмет. Естественно, они не взаимозаменяемы, а разделены: ПК ВСНП принимает решение о ратифи-

кации договора, но сам ратифицировать его не может, равно как Председатель не может ратифицировать договор без соответствующего решения ПК ВСНП. Возникает вопрос: вправе ли Председатель КНР в период между сессиями ВСНП и между заседаниями Постоянного комитета самостоятельно проводить амнистию, ратифицировать международные договоры, назначать и смещать членов Государственного совета и осуществлять другие полномочия? Ответ чисто юридически, естественно, звучит отрицательно.

Между полномочиями Председателя КНР по первой и действующей Конституциям есть существенное отличие. Председатель КНР в соответствии с первой Конституцией возглавлял вооруженные силы страны и был по должности Председателем Государственного комитета обороны, который пришел на смену Народно-революционному военному совету. При этом в государственном механизме появился еще один военный орган. На Госсовет (в отличие от его предшественника Административного совета) было возложено руководство строительством вооруженных сил, и в его составе появилось министерство обороны. При всем этом, как показали дальнейшие события в стране, реальное руководство вооруженными силами было сосредоточено не в этих государственных органах, а в Военном совете (комиссии) ЦК КПК. Во главе этого органа стоял Мао Цзэдун. Поэтому второй Председатель КНР, Лю Шаоци, несмотря на высокий военный пост и формальное руководство вооруженными силами, ими же и был смещен по приказу Мао Цзэдуна. В настоящее время среди высших органов государства военными делами ведает ЦВС КНР.

Таким образом, Председатель Республики может действовать только на основе решений ВСНП или его Постоянного комитета, волю которых он вроде бы не может нарушить, однако возможность конфликта между Председателем КНР и высшими коллегиальными органами и порядок разрешения таких конфликтов конституционно не предусмотрены. Это свидетельствует о том, что отраженная в положениях Конституции социалистическая тенденция к господству коллегиальных методов осуществления власти в КНР существует и

всегда существовала только формально.

Одновременно Председатель Республики является Председателем ЦВС КНР и Председателем ЦВС ЦК КПК. В этих функциях Председателя КНР и содержится основа его реальной власти, поскольку армии и Коммунистической партии в Китайской Народной Республике принадлежит решающая роль в осуществлении государственной власти.

И в сфере руководства внешней политикой страны, хотя в составе правительства КНР существует министерство иностранных дел, главная роль принадлежит первому лицу в партии и государстве, т.е. в конечном счете, фактическому руководителю всех трех сфер деятельности партии — собственно партийной, правительственной и военной.

В истории КПК и КНР бывали различные периоды. Иногда военная, партийная и правительственная власть сосредоточивалась в одних руках. Так было при Мао Цзэдуне, Цзян Цзэмине, Ху Цзиньтао и с 2012 года при Си Цзиньпине. Иногда во главе этих сфер деятельности стояли двое или даже трое руководителей, такое положение имело место, когда фактическим лидером был Дэн Сяопин, а формально, то есть Председателем КНР, был Ян Шанкунь.

Основываясь на вышесказанном, становится очевидным, что в не определенном с правовой точки зрения институте Председателя ЦВС надо видеть закамуфлированное орудие нажима на конституционные органы власти в случае, если бы они в чем-либо воспротивились Председателю КНР.

Необходимо отметить, что по итогам 3-го Пленума ЦК КПК 18-го созыва было принято решение создать Совет государственной безопасности. Указанный орган занимается пресечением нарушений и контролем в сфере обеспечения государственной безопасности. Представитель министерства иностранных дел Цинь Ган объяснил цель создания новой структуры следующим образом: «...— усовершенствовать механизм и стратегию обеспечения национальной безопасности в Китае. Без сомнения, в задачи этого органа войдет борьба с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом. Кроме того, Совет будет определять, какие силы угрожают национальной

безопасности Китая». Возглавил Совет Председатель КНР — Си Цзяньпин. То, что глава государства возглавил данный орган, не является исключением, в странах, где существует подобный орган, его также возглавляет глава государства, но ввиду китайской специфики формирования государственно-подобных структур не должен ли Совет государственной безопасности стать закамуфлированным рычагом давления на государственные органы и в целом на правовую систему КНР.

Придя к власти, «пятое поколение» руководителей видит необходимость в подобном органе. Особый интерес вызывает введение данного института ввиду существования аналогичного, по предварительным характеристикам, Верховного государственного совещания.

Совет государственной безопасности (国家安全委员会) — единый орган координации и обеспечения в сфере национальной безопасности КНР. Создание данного органа является своевременным и необходимым. На сегодняшний день подобные советы существуют в Соединенных Штатах Америки (Совет по национальной безопасности), в Российской Федерации (Совет безопасности Российской Федерации), ЮАР (Государственный совет безопасности), но в КНР Совет государственной безопасности будет, безусловно, с китайской спецификой.

Целью создания Совета государственной безопасности КНР является контроль за постоянно меняющейся региональной ситуацией, контроль за географией горячих точек. Китайское правительство очень быстро отреагировало на терроризм как на признак нарастающей угрозы для существующего в стране политического строя и национального единства Китая. Огромное количество внутренних и внешних факторов, требующих усовершенствование механизма и стратегии обеспечения безопасности в Китае. Основная функция данного органа в Китае затрагивает такие сферы как общественная стабильность, оборона и финансовая безопасность, внешняя политика. Вторая функция — руководящая. Совет государственной безопасности будет совершенствовать работу по государственной безопасности под центральным руководством. Третья функция заключается в борьбе с серьезны-

ми кризисами и вызовами, которые угрожают Китаю.

Возглавит данную структуру, как и в аналогичных органах в других государствах, глава государства — Председатель КНР Си Цзиньпин. Совет государственной безопасности состоит из председателя, заместителей председателя и двадцати членов Совета. Преимущественно все члены совета входят в состав ЦК КПК.

Определенные Конституцией 1982 года полномочия Председателя КНР позволяют ему быть скорее не реальным главой государства, а номинальным и большей частью не самостоятельно выполнять свои конституционные задачи. С другой стороны, ориентируясь на вышеизложенный материал, можно сформулировать вывод о том, что существующие в КНР три центра власти: партийной, правительственной, военной, были дополнены новым институтом — Советом государственной безопасности; на сегодняшний день находятся под властью одного человека-лидера КПК, высшего должностного лица государства и главнокомандующего вооруженными силами Си Циньпина, как будет функционировать данный институт и какие полномочия предоставит Председателю — все это представляет значительный теоретический и практический интерес.

#### **§ 4. Государственный совет Китайской Народной Республики**

##### **Правовой статус Государственного совета КНР**

Правовой статус Государственного совета Китайской Народной Республики (中国国务院) — центрального правительства КНР определяется двумя основными нормативными актами — Конституцией КНР 1982 года и Законом КНР «Об организации Государственного совета» 1982 года. Указанные акты не являются единственными источниками, определяющими правовое положение Государственного совета. Например, в 1982 году, до обнародования действующей Конституции КНР, было принято постановление Постоянного комитета Всекитайского собрания народных представителей

(ВСНП), касающиеся структуры Госсовета.

В процессе начавшейся в 1982 году и продолжающейся реформы Госсовета принят ряд актов, исходивших как от государственных органов, так и от органов правящей в КНР Коммунистической партии, которыми правительственные структуры подвергались новым и новым изменениям. Примером партийного документа, имеющего прямое отношение к перестройке правительства, может служить решение 2-го пленума ЦК КПК КНР 14-го созыва «О проекте реформы партийных и правительственных органов» (1993 г.); решение 3-го пленума ЦК КПК 19-го созыва, одной из повесток дня стало обсуждение «Проекта об углублении реформ партийных и государственных структур».

В статье 85 Конституцией Госсовет определяется как центральное народное правительство (中央人民政府), он «является исполнительным органом государственной власти, высшим государственным административным органом». Следовательно, с одной стороны, Госсовет является высшим органом государственного управления общей компетенции, которому подчинены все органы государственного управления. С другой стороны, он представляет собой исполнительно-распорядительный орган верховного органа государственной власти, и введу чего проводит в жизнь политику, выраженную в актах этого высшего органа, который, делегирует Госсовету часть своих правотворческих полномочий.

Госсовет КНР, в ряде случаев, издает совместные с Центральным комитетом Коммунистической партии Китая (ЦК КПК) постановления, которые одновременно являются актами государственной власти и директивами правящей партии.

### **Формирование и состав Государственного совета КНР**

Госсовет формируется Всекитайским собранием народных представителей, на первой сессии каждого созыва. В период между сессиями ВСНП могут производиться частичные

изменения в составе Государственного совета Постоянным комитетом ВСНП (ПК ВСНП). Соответственно Государственный совет подотчетен и несет ответственность перед ВСНП. В межсессионные периоды Госсовет подотчетен и ответственен перед ПК ВСНП.

Государственный совет возглавляет премьер-министр, утверждаемый сессией ВСНП по представлению Председателя КНР. Все другие должностные лица, входящие в Государственный совет, утверждаются ВСНП по представлению премьер-министра. Ими являются заместители премьера-министра и члены Государственного совета: государственных советников, министров, руководителей комитетов, генерального ревизора и Генерального секретаря.

В период между сессиями ВСНП необходимые изменения в составе Госсовета (за исключением поста премьера, замена которого возможна только самим ВСНП) осуществляются Постоянным комитетом ВСНП и оформляются указами Председателя КНР.

Срок полномочий Государственного совета равен сроку полномочий ВСНП. Премьер-министр, заместители премьер-министра и члены Государственного совета не могут занимать свои должности более двух сроков подряд, т.е. свыше десяти лет. Кроме указанных выше лиц ВСНП по представлению премьера утверждает кандидатуры министров, председателей государственных комитетов, главного ревизора и главного секретаря.

Премьер, его заместители, члены Госсовета и главный секретарь составляют Постоянное бюро Госсовета. Премьер созывает пленарные заседания Госсовета, которые обычно проводятся один раз в месяц, и заседания бюро. Закон не ограничивает численный состав Госсовета, в нем не приводится перечень министерств и государственных комитетов. Тем самым создается возможность для дальнейших структурных реформ высшего органа государственного управления.

Заседание Государственного совета делится на пленарное заседание Государственного совета и исполнительное собрание Государственного совета. Пленарное заседание Государ-

ственного совета состоит из всех членов Государственного совета. Исполнительное собрание Государственного совета состоит из премьер-министра, заместителя премьер-министра, государственного советника и генерального секретаря. Премьер-министр созывает и председательствует на пленарном заседании Государственного совета и исполнительном заседании Государственного совета.

Основные вопросы в работе Государственного совета должны обсуждаться и решаться исполнительным собранием Государственного совета или пленарным заседанием Государственного совета.

Конституция вводит систему персональной ответственности премьера-министра, министров, председателей государственных комитетов. Эта система сочетается с коллегиальным обсуждением важнейших вопросов на пленарных заседаниях Госсовета или заседаниях его Постоянного бюро, коллегий центральных административных органов.

Создание, аннулирование или слияние министерств и комитетов Государственного совета определяется Всекитайским собрание народных представителей по предложению премьер-министра и определяется Постоянным комитетом Всекитайского собрания народных представителей в межсессионный период Всекитайского собрания народных представителей.

Каждое министерство возглавляет министр и, как правило, от двух до четырех заместителей министра. Комитеты возглавляют директора, от двух до четырех заместителей директора.

Руководящие принципы, политика, планы и основные административные меры в работе министерств и комитетов сообщаются в Государственный совет и решаются Государственным советом. В соответствии с законом и решением Государственного совета компетентный отдел и комитет могут издавать приказы, инструкции и инструкции в рамках полномочий департамента.

Согласно статье 11 Закона о Государственном совете КНР Государственный совет может в соответствии с потребностями

ми работы и принципом рационализации создавать определенные непосредственно связанные с ними учреждения, отвечающие за различные специализированные предприятия, и создавать определенные отделения для оказания помощи премьер-министру в решении специализированных вопросов. Каждая организация имеет от двух до пяти человек.

### **Полномочия Государственного совета КНР**

Госсовет Согласно Конституции осуществляет довольно широкое нормотворчество, в том числе, ему делегировано право издания нормативных актов по вопросам, обычно регулируемым законами. Эти акты проходят проверку на практике, когда Госсовет посчитает, что пора их вывести на уровень законов, он должен ходатайствовать об этом перед ВСНП или ПК ВСНП. Такая ситуация возникает, если по вопросам, перечень которых содержится в Законе КНР от 15 марта 2000 года о правотворчестве, не принято законов. Исключение составляют вопросы, имеющие отношение к преступлениям и уголовным наказаниям, мерам пресечения, наказаниям, связанным с лишением или ограничением личной свободы как гражданского политического права, судебной системы и т.п. Орган, которому делегированы полномочия, не вправе, в свою очередь, передавать властные полномочия по решению указанных вопросов другому органу. После того как ВСНП или СНП по ходатайству Госсовета принимают соответствующий закон, его полномочия по правотворческому решению вопроса прекращаются.

Основной вид правотворчества Госсовета издание административно-правовых актов. Такие акты могут приниматься: по вопросам, вытекающим из положений закона; по вопросам компетенции Госсовета, установленной Конституцией. Разработкой проектов административно-правовых актов занимаются структурные подразделения Госсовета. Если соответствующие министерства считают, что существует необходимость принятия такого акта, то они должны поставить этот

вопрос перед Госсоветом.

В ходе работы над проектами актов, принимаемых Госсоветом необходимо заслушивать мнение всех заинтересованных органов, организаций и граждан. После завершения работы над проектом акта, орган, разработавший проект, представляет пояснение к проекту, различные мнения по ключевым его вопросам и другие материалы на рассмотрение в Канцелярию по правовым вопросам Госсовета.

Канцелярия по правовым вопросам представляет Госсовету доклад по итогам рассмотрения проекта и внесенные в него изменения. Административно-правовые акты подписываются премьером Госсовета и публикуются по его распоряжению. После подписания административно-правового акта, он публикуется в Вестнике Госсовета КНР, а также в иных государственных источниках.

Госсовет определяет задачи министерств и государственных комитетов, осуществляет централизованное руководство их деятельностью, а также руководство административной деятельностью общегосударственного масштаба и деятельностью всех государственных административных органов на местах.

Статья 89 Конституции довольно подробно устанавливает и другие основные направления деятельности правительства, однако оставляя круг вопросов, отнесенных к ведению Госсовета открытым. Госсовет выполняет важные задачи в области руководства экономикой, строительством, образованием, в области науки, культуры, здравоохранения, физической культуры и спорта и др. Обширен и круг его обязанностей в политической сфере, включающий руководство и управление работой органов гражданской администрации, общественной безопасности, судебной администрации, административного контроля и других органов, обеспечивающих претворение внутренней политики. Он управляет делами в области внешних сношений, заключает договоры и соглашения с иностранными государствами. В сфере его руководства находятся управление оборонным строительством, делами национальностей и обеспечением равноправия малочислен-

ных народов. На Госсовет возложена охрана прав и интересов китайских граждан за границей, репатриантов и их семей. Правительством принимаются решения о введении чрезвычайного положения на отдельных территориях внутри провинций, автономных областей и городов центрального подчинения, а также, согласно пункту 18 статьи 89 Конституции КНР ВСНП возлагает на Госсовет иные полномочия.

Одна из важнейших функций Госсовета — внесение предложений в ВСНП и Постоянный комитет ВСНП. Ряд предложения вносятся исключительно премьером Госсовета. Так, по представлению премьера ВСНП утверждает состав Госсовета, выносит решение относительно увеличения, уменьшения числа или слияния министерств и государственных комитетов Госсовета. Только премьером выносятся на рассмотрение ПК ВСНП проекты постановлений о назначении и смещении заместителей премьера, министров и председателей государственных комитетов, главного секретаря Госсовета.

Можно выделить трех основные формы нормотворческой инициативы Госсовета: подготовка и внесение на рассмотрение соответствующих органов проектов законов и иных актов, а также постановлений о назначении на должности, которые после их принятия высшими органами государственной власти издаются как акты этих органов; вынесение на утверждение ПК ВСНП своих постановлений, которые публикуются и вступают в силу после такого утверждения; внесение предложений, утверждаемых циркулярами ПК ВСНП.

Осуществляя единое руководство работой министерств, государственных комитетов и ведомств, а также местных государственных административных органов, Госсовет использует следующие основные формы работы: направление деятельности этих органов путем принятия постановлений и других актов; повседневная управленческая и организаторская деятельность премьера и его заместителей.

Важное значение для осуществления Госсоветом единого руководства работой подчиненных ему центральных и местных административных органов, имеет система периодиче-

ских и специальных отчетов этих органов перед Госсоветом.

Центральные органы (например, МИД КНР), подчиненные Госсовету, представляют ему ряд отчетных докладов. Некоторые из них каждые две недели представляют рабочие рапорты, в которых кратко докладывается о наиболее важных вопросах в работе данного органа, существенных моментах его деятельности и приобретенном опыте. На основании полученных рапортов главный секретарь Госсовета составляет сводный доклад. Министерства, государственные комитеты и ведомства, непосредственно подчиненные Госсовету, ежегодно в первом квартале представляют годовой отчет. В этом случае всесторонне обобщается работа, проделанная в прошедшем году, и указываются основные мероприятия, намеченные на текущий год. Эти же органы представляют Госсовету доклады по специальным вопросам, в которых сообщается о содержании важнейших отраслевых совещаний, основных вопросах работы и важных документах. Кроме того, центральные административные органы должны своевременно сообщать Госсовету различные критические замечания в его адрес.

Установлена система отчетных докладов для местных государственных административных органов — народных правительств административно-территориальных единиц центрального подчинения. Народные правительства провинций, городов центрального подчинения и автономных областей дважды в год представляют общие (сводные) доклады. Первый такой доклад представляется в первом квартале каждого года и освещает итоги прошедшего года и мероприятия, намеченные на текущий год. Во втором общем докладе, представляемом в третьем квартале каждого года, отражается состояние дел в первой половине года, отмечаются основные трудности и меры их преодоления, а также новые мероприятия, намеченные на вторую половину года. Наряду с общими отчетными докладами народные правительства провинций, городов центрального подчинения и автономных областей представляют специальные отчетные доклады, отражающие ход основных работ, их итоги и трудности. В ряде случаев

Госсовет указывает, по каким вопросам и в какие сроки народные правительства должны представить специальные отчетные доклады. Госсовет, как правило, не утверждает общие доклады. Специальные доклады иногда утверждаются. Кроме представления общих и специальных отчетных докладов на народные правительства единиц центрального подчинения возложена обязанность по обобщению и доведению до сведения Госсовета, министерств и государственных комитетов критических замечаний и предложений в их адрес.

### **§ 5. Собрания народных представителей**

Органы законодательной власти Китайской Народной Республики на местном уровне представлены собраниями народных представителей (СНП). Особенности функционирования местных СНП регулируются разделом V Конституции КНР 1982 года.

Следует отметить, что в КНР органы власти на местах организованы на провинциальном, городском, уездном и волостном уровнях. Провинциальный уровень представлен тремя единицами: помимо самих провинций, к ним приравнены автономные области и города центрального подчинения. Второй уровень местного управления — города (городские округа), которые составляют провинции, автономные округа — автономные области, а городские районы и уезды городов центрального подчинения — города центрального подчинения. Следующий нижестоящий уровень административно-территориального деления — это уезды, города уездного подчинения и городские районы городов провинциального подчинения. Последний уровень представлен волостями и поселками (крупными поселениями).

Процедура избрания депутатов в СНП отражена в Законе КНР «О выборах во Всекитайское собрание народных представителей и в местные собрания народных представителей различных ступеней».

Прямые выборы предусмотрены только для низового

уровня. Депутаты вышестоящих СНП избираются нижестоящими СНП. Так, в северо-восточных провинциях КНР (Хэйлунцзян, Цзилинь и Ляонин) общее количество городских округов составляет 36, депутаты этих округов представлены в провинциальных СНП. Депутаты СНП провинции Хэйлунцзян представлены от 13 городских округов, Цзилинь — от 9 (включая автономный округ), а Ляонин — от 143.

Общее количество депутатов, а также распределение их представительства от городских округов отражено в Приложении 1.

Провинция Хэйлунцзян включает: один город субпровинциального значения (Харбин), 11 городских округов (Цицикар, Муданьцзян, Цзямусы, Дацин, Цзиси, Шуанъяшань, Ичунь, Цитайхэ, Хэган, Хэйхэ, Суйхуа) и один округ (Да-Хинган-Лин).

Провинция Цзилинь состоит из одного города субпровинциального значения (Чанчунь), шести городов провинциального значения (Цзилинь, Сыпин, Ляонюань, Тунхуа, Байшань, Байчэн) и одного автономного округа (Яньбянь-корейский).

Городские округа Ляонин представлены первыми двумя городами субпровинциального значения и 12 городами провинциального значения: Шэньян, Далянь, Аньшань, Фушунь, Бэньси, Дандун, Цзиньчжоу, Инкоу, Фусинь, Телин, Чаоян, Паньцзинь, Хулудао.

Как видно из таблицы Приложения 1, представительство по городам распределено неравномерно. Законодательством установлена базисная норма в 350 депутатов в провинциальных СНП, каждый дополнительный депутатский мандат приходится на 150 тыс. человек. Количество депутатов городов показывает демографическую специфику тех или иных мест. Наибольший процент представленных депутатов приходит от столичных городов: Шэньян — 17%, Чанчунь — 22%, Харбин — 19%.

Выявленные нами источники позволяют привести некоторые качественные характеристики. Например, депутатский корпус в провинции Ляонин включает значительное число

женщин — 23% (139 чел.), в провинции Цзилинь — только 13% (68 чел.). Национальный состав собраний народных представителей двух северо-восточных провинций выглядит следующим образом. Так, в Ляонин малые народы в депутатской среде составляют 15% (преимущественно маньчжуры), в Цзилинь — 12% (преимущественно корейцы и маньчжуры).

Хотелось бы отметить еще одну важную особенность (Приложение 1), в частности представительство от военизированных структур (военной полиции и армии), которое предусмотрено Основным законом КНР. Военные представлены депутатами, которые занимают в целом 4, 7 и 3% соответственно в провинциях Ляонин, Цзилинь и Хэйлунцзян.

Депутаты СНП избираются сроком на 5 лет. Текущим является 13-й созыв 2018 года. Провинциальный СНП для осуществления своих функций, согласно законам, собирается на сессию не реже чем раз в год.

Проведение сессии СНП является ключевым моментом в политической жизни КНР, поэтому особое внимание уделяется организации сессии СНП. Из состава депутатов выделяют президиум, постоянное руководство президиума и членов секретариата, что можно увидеть при анализе расположения депутатских мест в зале заседания СНП. Члены президиума сидят напротив основного состава депутатов. Передний ряд президиума предназначен для постоянного его руководства.

Принципы формирования президиума требуют дальнейшего изучения. На сегодняшний день мы можем констатировать, что наибольшее число депутатов (12) — от столичного Шэньяна. Остальные города представлены следующим образом: Далянь — 6, Аньшань — 8, Фушунь — 3, Бэньси — 3, Даньдун — 5, Цзиньчжоу — 6, Инкоу — 4, Фусинь — 5, Ляоян — 3, Телин — 5, Чаоян — 4, Паньцзинь — 2, Хулудао — 4 и, наконец, военные — 3.

В большинстве случаев учитывается пропорциональность представительству от городских округов. Вот что можно отметить: 1/3, или 34%, представителей президиума являются членами постоянного комитета СНП (ПК СНП).

Состав постоянного руководства президиума во многом

определяется спецификой государственной системы КНР. Так, в провинции Ляонин в него входят 10 человек, которые за исключением одного депутата уже занимают высшие посты в ПК СНП на должностях председателя, а также всех его заместителей (7) и секретаря. Следовательно, руководство президиума работает на постоянной основе, и его состав во многом предсказуем.

Сессии СНП проходят в короткий промежуток времени: 4—7 дней. За это время проводится приблизительно три пленарных заседания и пять заседаний президиума, на которых утверждаются отчеты высших должностных лиц и решения ПК СНП. Для обсуждений отчетов и докладов руководства провинции депутаты делились на группы.

Согласно Конституции КНР, центр тяжести законодательной власти между сессиями приходится на ПК СНП. Количественный состав ПК СНП в северо-восточных провинциях не зависит от количества депутатов СНП. Номенклатура должностей представлена в Приложении 2. Так, количество представителей и номенклатура должностей в ПК СНП в трех провинциях идентичны. Исключение составила должность заместителя секретаря ПК СНП в провинции Цзилинь, которая, на наш взгляд, носит в большей степени технический характер. Каждый член ПК подчиняется руководителю СНП, а после завершения сессии — руководителю ПК СНП. Анализ состава ПК СНП показывает, что он пропорционален количеству депутатов от городских округов. Наиболее представлены как в общем составе СНП, так и в ПК более населенные столичные города Шэньян — 12 (19%), Чанчунь — 16 (25%), а также крупные города Далянь — 5 (8%) и Цзилинь — 15 (23%). Оставшиеся депутаты распределяются между оставшимися округами, Освободительной армией и военной полицией.

Что касается представительства женщин в двух ПК СНП провинций (Ляонин и Цзилинь) их численность фиксируется на уровне 13—14%. Предварительно можно сделать вывод о существовании определенных квот. Во всяком случае, данные не пропорциональны этим же характеристикам в СНП. Более

того, в каждой из трех провинций женщина обязательно является одним из заместителей председателя ПК СНП. Аналогичная тенденция характерна и для показателя национальности — 10—11% для малых народов КНР, за исключением ПК СНП провинции Хэйлунцзян, где доминируют хань (95%). Персональный анализ состава ПК СНП также показал, что национальный принцип не занимает главенствующего положения. Например, председателем ПК СНП Цзилинь с доминирующим числом ханьцев является монгол, единственный в составе ПК СНП. Что касается таких данных, как возраст и образование, то в настоящее время удалось выявить эти параметры только для членов ПК СНП провинции Цзилинь. В частности, средний возраст членов ПК СНП — 57 лет, самому молодому — 39 лет, самому старому — 62—63 года.

Почти все члены ПК СНП провинции Цзилинь имеют высшее образование разных уровней (от бакалавриата до степени доктора наук). Лишь один член ПК СНП окончил высшее профессиональное училище.

Структура ПК СНП во многом однотипна, существуют лишь незначительные отклонения. Структура ПК СНП провинции Ляонин: органы СНП и ПК СНП делятся на два типа: административные органы управления ПК СНП и профильные комитеты. К первому типу учреждений относятся четыре структуры: канцелярия/администрация, исследовательский отдел и два рабочих комитета (первый — по подготовке выборов депутатов и работе с кадрами, второй — по подготовке законов).

Администрация ПК СНП имеет разветвленную структуру, в нее входят следующие отделы: секретариат, отдел общей информации, регистратура, отдел кадров, отдел административной безопасности, финансовый отдел, отдел руководящих кадров, отдел по распространению печатной информации, внутриведомственный информационный центр, центр повышения квалификации, сервисный центр, редакция журнала.

Круг обязанностей этого органа связан с администрированием работы в ПК СНП и СНП. В частности, он организует подготовку и обеспечивает материалами (электронными до-

кументами, архивными, секретными документами или их копиями и иными важными бумагами) собрания руководителей ПК СНП, ПК СНП и СНП; редактирует отчетные доклады, распространяет информацию, готовит проекты, определяет общий режим работы различных отделов ПК СНП и СНП; рассматривает жалобы от населения и вышестоящих органов, предложения от различных органов; отвечает за административное сопровождение органов ПК СНП, административную безопасность, кадровую политику и работу руководящего состава.

Исследовательский отдел отвечает:

- за информирование депутатов СНП о содержании выступлений руководства СНП, ПК СНП и депутатов ВСНП;
- аккумуляцию воедино рекомендаций, отзывов и мнений членов правительства, суда и прокуратуры;
- подготовку пакетов документов для заседаний СНП и ПК СНП;
- ротацию участников от правительства, суда и прокуратуры в заседаниях СНП;
- анализ и резюме опыта работы СНП уездов (городских районов) и городов и др.

Рабочий комитет по подготовке выборов депутатов и работе с кадрами отвечает за назначение и увольнение кадров, коммуникацию с депутатами и работу органов ПК СНП. Помимо этого, комитет отвечает за повышение квалификации депутатов, руководство работой по развитию СНП волостей и поселков, назначение и увольнение кадров ПК СНП, следит за ежедневной работой мандатной комиссии депутатов, за перевыборами депутатов, выявляет мнения, отзывы, предложения, рекомендации депутатов.

Наконец, рабочий комитет по инициированию законов отвечает за механизм запуска процедуры рассмотрения того или иного законопроекта. Этот комитет составляет проект годового плана по принятию местных законов, вносит предложения для совещания руководства, делает обзоры местных законов, которые были приняты в ПК СНП иных провинций, ходатайствует у СНП и ПК СНП о принятии тех или

иных проектов законов, выявляет недостатки решений, регламентов и приказов у провинциального правительства, а также постановлений ПК СНП и СНП уровня ниже провинциального.

Ко второму типу учреждений СНП и ПК СНП можно отнести семь профильных комитетов: по законодательству; по не утренним делам и юстиции; по финансам и экономике; по образованию, науке, культуре и здравоохранению; по сельскому хозяйству и сельской местности; по делам народностей, соотечественников за границей и внешним делам; комитет по строительству в городах и сельской местности, защите природных ресурсов и охране окружающей среды. Финансово-экономический комитет дополнительно совмещает функции комитета по осуществлению бюджетного контроля. Каждый специализированный комитет имеет избранного председателя (как правило, заместителя руководителя ПК СНП) и его заместителей. Еще одной организационной структурой является совещание руководства, которое собирается примерно раз в месяц.

Структура СНП и ПК СНП в провинции Цзилинь без учета партийных структур. Структурно ПК СНП также делится на профильные комитеты и административные органы управления ПК. Особо стоит отметить отдел кадров, который, во-первых, возглавляется не заместителем председателя ПК, а рядовым его членом. Во-вторых, функции данного отдела (назначение и снятие с должностей, назначение и проведение выборов и т.д.) скорее относятся к компетенции административных органов. Отдельно стоит отметить такой административный орган, как отдел по работе с жалобами населения, который, например в провинции Ляонин, не выделен в особую структуру. Как правило, функцию этого отдела берут на себя другие административные органы, но в провинции Цзилинь он выделяется в качестве отдельного органа. Отдел принимает письменные и устные жалобы граждан и перенаправляет их в надлежащие вышестоящие инстанции с просьбой о расследовании инцидентов. Деление на профильные комитеты фактически совпадает с ПК СНП провинции Ляонин. Так, комитет

по вопросам законодательства утверждает законодательные акты городских СНП, вносит поправки и коррективы, толкует, упорядочивает местные законодательные акты, разрешает противоречия между существующими законодательными актами разных уровней и т.д. Комитет по внутренним делам и юстиции отвечает за связи с народным судом провинции, народной прокуратурой, полицией, органами государственной безопасности, надзорными органами, комиссией по делам несовершеннолетних, профсоюзами, прочими общественными организациями. Обязанности финансово-экономического комитета вытекают из его названия: разработка, контроль за исполнением и отчет об исполнении бюджетных планов и планов социально-экономического развития провинции. В компетенцию комитета по вопросам культуры, образования и здравоохранения входят образование, наука, культура, здравоохранение, демография, планирование семьи, спорт, СМИ и т.д.

Национальностей и эмигрантов охватывает дела национальных меньшинств, вопросы религии, эмиграции, иностранных дел, туризма. Комитет по охране окружающей среды и защите природных ресурсов решает вопросы охраны окружающей среды и защиты природных ресурсов. Наконец, комитет по сельскому хозяйству и работе в деревне решает вопросы, связанные с развитием сельского хозяйства, водного хозяйства, лесного хозяйства, национальными земельными ресурсами, продовольственным обеспечением, метеорологией, скотоводством, электрификацией, сельскохозяйственными науками и т.д. Провинция Хэйлунцзян имеет такую же организацию СНП и ПК СНП. Структурно в него входят восемь профильных комитетов: по вопросам законодательства, по внутренним делам и юстиции, по финансам и экономике, по сельскому хозяйству и лесоводству, по городскому и сельскому строительству и охране окружающей среды, по вопросам образования, науки, культуры и здравоохранения, по кадровым вопросам, по делам национальностей, соотечественников, проживающих за границей, и международным делам. Функции, осуществляемые профильными комитета-

ми, аналогичны описанным выше на примере ПК СНП провинции Цзилинь. Рабочие и административные органы ПК СНП провинции Хэйлунцзян представлены администрацией/канцелярией, рабочим комитетом по инициированию законов, рабочим комитетом по бюджету, аналитическим отделом. Тем не менее в СНП и ПК СНП провинции Хэйлунцзян можно выделить одну важную специфику.

Следует выделить такое структурное подразделение, как мандатная комиссия, или комитет по проверке полномочий. Данное подразделение осуществляет проверку депутатских полномочий. ПК СНП провинций Ляонин и Цзилинь подобной комиссии в своем составе не имеют (ее функцию выполняют рабочий комитет по подготовке выборов депутатов или кадровый отдел).

Таким образом, законодательная власть в провинциях КНР опирается на территориально-административную систему представительства, учитывая при этом количество населения. С учетом разных факторов наибольшее количество депутатов в СНП представлено от столичных городов провинции. Система представительства в КНР достаточно гибкая и предусматривает участие в законодательных органах представителей национальных меньшинств. Депутаты от военизированных структур занимают символические места. Быстротечность сессий СНП, простая структура собрания депутатов на уровне провинций, законодательное выделение постоянно действующее от органа в системе законодательной власти в лице ПК СНП приводят к тому, что ПК СНП играет главную роль в процессе законотворчества.

Структура ПК СНП предполагает деление на административные (для управления) и профильные (для развития и регулирования основных сфер китайского общества) органы. Состав ПК СНП также учитывает территориальную, демографическую специфику той или иной провинции. Организация ПК СНП однотипна, хотя и имеет специфику в управлении кадрами.

## **Глава IV. Партийная система Китайской Народной Республики**

Партийная система Китая отличается как от многопартийной системы стран Запада, так и от однопартийной системы других стран, где действует подобная система. Суть заключается в так называемом «многопартийном сотрудничестве» — взаимоотношении восьми демократических партий и правящей Коммунистической партии Китая.

Существуют четыре основных принципа многопартийного сотрудничества: фундамент — политическая основа, на которой строятся все отношения партий в государстве: длительное сосуществование; взаимный контроль; взаимное доверие; взаимное разделение славы и позора.

Данная система сотрудничества является самобытной для китайского общества, которая помогает народу принимать участие в политической жизни государства, или же это просто переходный этап к окончательной демократизации института политических партий. Не имея прототипов, данная политическая система успешно функционирует в рамках страны, а вопрос о ее еще большем перестроении на западный манер не ставится, и вряд ли будет поставлен в ближайшее время.

Институт многопартийного сотрудничества под руководством Коммунистической партии означает, что единственной правящей партией в КНР является Коммунистическая партия Китая, при признании руководящей роли КПК, восемь демократических партий являются партиями-соучастницами в политической жизни страны, в сотрудничестве с КПК эти партии участвуют в управлении Китайской Народной Республикой.

Этому политическому явлению придается огромное значение. Однако, в китайской системе многопартийности взаимоотношения КПК и демократических партий установлены и регламентированы Конституцией КНР 1982 года.

В 1987 году на XIII съезде КПК впервые было подтверждено сотрудничество Коммунистической партии Китая с демократическими партиями, а в 1989 году, было внесено из-

менение в Конституцию Китайской Народной Республики.

После обсуждений и переговоров с демократическими партиями ЦК КПК в 1989 году утвердил документ, который не просто установил ту самую специфичную и особенную политическую систему, а начал регулировать многопартийность и на котором основываются взаимоотношения партий до сих пор — «Соображения ЦК КПК об отстаивании и совершенствовании руководимой КПК системы многопартийного сотрудничества и политических консультаций». Этот документ стал фундаментом и основой для дальнейшего развития отношений между партиями. Первый раз за всю историю данная политическая система была названа «одним из основных политических механизмов» Китая, а «отстаивание и совершенствование этой системы» — «важным содержанием реформы политической структуры страны». Восемь союзных партий были названы «важным каналом, отражающим мнения народных масс, выполняющим контролирующую роль».

Таким образом, система многопартийности под руководством КПК становится средством достижения социально-политической стабильности, а не социальных перемен.

### **Коммунистическая партия КНР**

Структура коммунистической партии Китая, зафиксирована в главе 3 «Центральные органы партии» Устава КПК от 03.11.2017 года, и состоит из ЦК КПК и его политбюро, центральной комиссии по проверке дисциплины, центральной комиссии советников, генерального секретаря ЦК КПК, секретариата и всекитайского съезда КПК.

Формально распределение полномочий в данной структуре: всекитайский съезд КПК — это высший орган управления в Китае, который созывается раз в пять лет. Именно на съезде избираются все центральные органы КПК. Съезд принимает и пересматривает устав КПК, обсуждает вопросы, касающиеся партии, заслушивает и рассматривает отчет ЦК.

Центральный комитет создается для того, чтобы контро-

лизовать выполнение решений, которые принялись на съезде. На пленуме ЦК избираются политбюро ЦК, секретариат и генеральный секретарь ЦК, и утверждаются в должности председатель и заместители председателя Центральной Комиссии советников, члены ее постоянного комитета, секретарь Центральной Комиссии по проверке дисциплины и члены ее постоянного комитета. Несмотря на то, что в КНР стремятся разделить органы государственной власти и партийные органы, на практике сделать это не представляется возможным из-за сложившихся политических традиций — в части занятия должности Председателя КНР и Генерального секретаря ЦК КПК одним и тем же лицом; персональный состав ЦВС КНР и ЦВС КПК полностью совпадает.

Всекитайский съезд партии созывается Центральным Комитетом один раз в пять лет. Всекитайский съезд может быть созван досрочно, в случае, если Центральный Комитет сочтет это необходимым или если это потребует не менее одной трети организаций провинциальной ступени. Отсрочка созыва съезда, за исключением особых обстоятельств, не допускается.

В обязанности Всекитайского съезда партии, согласно статье 20 Устава КПК входят заслушивание и рассмотрение отчета Центрального Комитета; рассмотрение отчета Центральной комиссии по проверке дисциплины; обсуждение и принятие решения по важнейшим вопросам партии; пересмотр Устава партии; избрание Центрального Комитета; избрание Центральной комиссии по проверке дисциплины.

Всекитайский съезд партии обсуждает и принимает решения по важнейшим вопросам, частично пересматривает и дополняет состав Центрального Комитета и Центральной комиссии по проверке дисциплины. Однако, пересмотренное и дополненное число членов и кандидатов в члены ЦК не должно превышать двадцати процентов общего числа членов ЦК и общего числа кандидатов в члены ЦК, избранных Всекитайским съездом партии.

Срок полномочий Центрального Комитета партии — пять лет, но этот срок может изменяться в случае досрочного созыва или отсрочки созыва Всекитайского съезда партии. Для

членов и кандидатов в члены Центрального Комитета обязательен партийный стаж не менее пяти лет. Число членов и кандидатов в члены Центрального Комитета определяется Всекитайским съездом. В случае выбытия членов из ЦК, состав его пополняется кандидатами в члены ЦК в порядке очередности, устанавливаемой по числу поданных за них голосов.

Пленум Центрального Комитета партии созывается Политбюро ЦК не реже одного раза в год. Политбюро ЦК отчитывается перед пленумом Центрального Комитета партии и находится под его контролем.

Центральный Комитет партии в промежутках между Всекитайскими съездами проводит в жизнь решения Всекитайского съезда, руководит всей работой партии и представляет во внешних отношениях Коммунистическую партию Китая.

Политбюро ЦК, Постоянный Комитет Политбюро ЦК, а также генеральный секретарь Центрального Комитета избираются пленумом Центрального Комитета партии. Генеральный секретарь Центрального Комитета должен избираться из числа членов Постоянного Комитета Политбюро ЦК.

Политбюро ЦК и его Постоянный Комитет в промежутках между пленумами Центрального Комитета исполняют функции Центрального Комитета.

Секретариат ЦК является рабочим органом Политбюро ЦК и его Постоянного Комитета. Его состав выдвигается Постоянным Комитетом Политбюро ЦК и одобряется пленумом ЦК.

Генеральный секретарь ЦК созывает заседания Политбюро ЦК и заседания Постоянного Комитета Политбюро ЦК, руководит работой Секретариата ЦК.

Состав Центрального Военного Совета КПК определяется Центральным Комитетом партии, в нем введен порядок ответственности председателя.

Центральные руководящие органы и их руководители, избираемые Центральным Комитетом каждого созыва, продолжают руководить повседневной работой партии и во время созыва следующего Всекитайского съезда, вплоть до тех пор, пока ЦК следующего созыва не изберет новые центральные

руководящие органы и их руководителей.

Партийные организации Народно-освободительной армии Китая работают согласно инструкциям Центрального Комитета. Центральный Военный Совет КПК отвечает за партийную и политическую работу в армии, определяет организационную систему и органы партии в армии.

Численный состав представителей политических партий КНР во Всекитайском собрании народных представителей 13 Созыва 2018 г. выглядит следующим образом:

- Коммунистическая партия Китая — 2157 представителей;
- Патриотический единый фронт китайского народ — 830 представителей.

### **Демократические партии КНР**

Демократические партии Китая являются союзниками и партнерами КПК, лидеры демократических партий участвуют в обсуждениях важных политических вопросов, представители демократических партий нередко занимают посты в Постоянных комитетах СНП, комитетах ВСНП, а также во многих правительственных органах. Всего в КНР функционируют восемь демократических партий:

### **Революционный комитет Гоминьдана Китая**

Создан 1 января 1948 года, сокращенное название «Миньгэ», в партию входили демократы внутри партии Гоминьдан. Целью партии было свержение диктаторского господства Гоминьдана, осуществление независимости, демократии и мира в Китае.

На сегодняшний день цель партии — сплотить патриотов как внутри страны, так и вне ее пределов, которые выступают за воссоединение Родины и возрождение Китайской

нации.

В революционный комитет Гоминьдана Китая входят лица, которые имеют отношение к партии Гоминьдана Китая, также люди, имеющие отношение к воссоединению Родины и тайваньским кругам.

### **Демократическая лига Китая**

Основана в 1939 году, сокращенное название «Миньмэн». Целью партии была демократизация политики, построение социализма с китайской спецификой, построение рыночной экономики.

Демократическая лига Китая состоит из интеллигенции высшей категории, которая занята в области культурного просвещения и науки.

### **Ассоциация демократического национального строительства Китая**

Основана 16 декабря 1945 года, сокращенное название «Миьцзянь». Целью партии были гарантирование прав и свобод человека, подъем национальной экономики и вступление против диктаторского господства Гоминьдана.

Цели партии в настоящий момент — экономическое развитие страны, продолжение отстаивания принципов демократического централизма.

В состав Ассоциации демократического национального строительства Китая входят деятели экономических кругов.

### **Ассоциация содействия развитию демократии Китая**

Основана 30 декабря 1945 года, сокращенное название «Миьцзинь». Была образована интеллигенцией, демократическими деятелями, работниками издательств и деятелями

промышленно-торговых кругов.

Цель партии — осуществить демократическое правление, реформировать власть, возратить власть Гоминьдана в руки народа, повысить культурный уровень китайской нации, развить производительные силы.

В состав Ассоциации содействия развитию демократии Китая входят интеллигенты, представляющие круги просвещения, культуры, издательского дела, науки и техники.

### **Рабоче-крестьянская демократическая партия Китая**

Основана в августе 1930 года, сокращенное название «Нунгундан». Цель создания партии — борьба против диктаторского господства Гоминьдана, строительство власти простого народа.

Современные цели партии: признание руководства Коммунистической партии Китая, признание многопартийного сотрудничества, изучение марксизма-ленинизма, идеи Мао Цзэдуна и теории Дэн Сяопина, осуществление принципа демократического централизма.

В состав Рабоче-крестьянской демократической партии Китая входят интеллигенты высшей и средней категории, живущие в крупных городах.

### **Партия Чжигундан Китая**

Основана в октябре 1925 года, китайскими эмигрантами в Соединенных Штатах Америки.

Цель партии — признание руководства Коммунистической партии Китая, оказание помощи КПК и правительству, осуществление принципа демократического централизма, изучение теории Дэн Сяопина, идеи Мао Цзэдуна и марксизма-ленинизма, укрепление политической обстановки.

В состав партии входят вернувшиеся на Родину эмигранты.

### **Общество «Цзюсань»**

Основано в мае 1946 года. Цель партии — осуществление демократического правления. Выступали против гражданской войны.

Цели партии в настоящее время: поднять медицину, образование, науку на высокий уровень, также отстаивать принцип демократического централизма и институт многопартийного сотрудничества.

В состав общества «Цзюсань» входят и привлекается интеллигенция высшего слоя.

### **Лига демократической автономии Тайваня**

Основана 12 ноября 1947 года, сокращенное название «Таймэн». Цель партии — выведение Тайваня из-под господства Гоминьдана, которая пыталась сделать там демократическое правление и полную автономию.

Цели партии в настоящее время: претворить в жизнь основную линию Коммунистической партии Китая на начальный период социализма, строить социализм, сохранять политическую стабильность, мирно воссоединить родину, продвижение реформ, а также бороться за осуществление системы «одно государство — два строя».

В состав Лиги демократической автономии Тайваня входят жители крупных городов, родом из Тайваня, которые представляют определенные круги высших слоев населения.

Многопартийное сотрудничество, и, как следствие, и сотрудничество государства с демократическими партиями происходит в следующих формах:

1) Участие в политической жизни страны — это означает, что члены различных демократических партий под руководством Коммунистической партии Китая вырабатывают и осуществляют государственный курс, политику, законы и постановления государства; участвуют в консультациях по важным вопросам политики государства; участвуют в управ-

лении делами страны. Консультации КПК с представителями демократических партий по вопросам политики бывают нескольких видов:

- Демократические консультации.

Руководители ЦК КПК приглашают лидеров одной или нескольких демократических партий и беспартийных деятелей на консультации, на которых, беря во внимание мнения вышеупомянутых людей по важным политическим аспектам страны, обсуждают вопросы и выдвигают пути решения проблем. Консультации проводятся раз в год.

- Встречи на высоком уровне.

Руководители ЦК КПК при необходимости приглашают руководителей различных демократических партий и беспартийных деятелей на закрытые собеседования, где обсуждают мнения, взгляды, пути решения тех или иных вопросов.

- Регулярные собеседования.

Проводятся под главенствующим статусом ЦК КПК при участии руководителей демократических партий и беспартийных деятелей, на таких встречах происходит обмен информацией и мнениями по интересующим обе стороны аспектам, выслушиваются предложения различных демократических партий и беспартийных деятелей на определенные (в большинстве своем политических) вопросы. Собеседования проводятся раз в два месяца, но несмотря на это, в случае важных дел, обмен информацией происходит в любое удобное для деятелей время. Руководители различных демократических партий и беспартийные деятели могут в любое время подать письменное предложение по конкретному важному или интересующему вопросу. Более того, они имеют право приглашать на деловые встречи ответственных лиц ЦК КПК.

2) Демократический контроль — это означает, что существует контроль демократических партий не только над Центральным Комитетом Коммунистической партии Китая, но и над работой государственных органов, руководимых КПК. Контроль осуществляется в рамках все того же, особенно и уникального сотрудничества партий. В основном контроль производится в следующих формах: демократические

партии во время сессий Политического консультативного совета могут выдвигать замечания, предложения и критику в отношении ЦК КПК; они же, основываясь на результатах исследований, могут выносить на обсуждение предложения и варианты решения вопросов по важным аспектам; депутаты Собраний народных представителей и члены Политического консультативного совета, которые имеют статус членов демократических партий, осуществляют контроль с помощью внесения различного вида предложений и ревизионных проектов; также члены восьми сотрудничающих с КПК партий могут быть приглашены в правительство на посты особых инспекторов с целью надзора и выявления ошибок. Члены демократических партий выдвигаются на посты в правительстве и органах юстиции различных ступеней. Отдельные члены большинства демократических партий выдвигаются Коммунистической партией Китая на главенствующие должности в правительствах и органах юстиции разных ступеней.

Основываясь на всем вышесказанном, можно подвести небольшой итог к главе — система участия граждан в политической жизни посредством партий только начинает развиваться, но все же определенные изменения в этой сфере существуют. Важнейшим результатом с самого начала интеграции демократических партий в политическое сотрудничество с КПК стало осознание руководством того, что многопартийное сотрудничество не только положит начало демократизации системы и поможет населению играть большую роль в государстве по сравнению с прошлым, но и своим «особенным стилем» сохранит (пусть и не навсегда) в политике ту самую, так ценимую и уважаемую китайцами народную самобытность.

## **Глава V. Избирательный процесс в Китайской Народной Республике**

Выборы играют важную роль в современном политическом механизме Китайской Народной Республики. посредством выборов формируются представительные органы государственной власти страны — собрания народных представителей различных ступеней, занимающие особое место в системе государственных органов КНР.

Как прописано в статье 2 Конституции КНР: «Народ осуществляет государственную власть через Всекитайское собрание народных представителей и местные собрания народных представителей различных ступеней».

Принципы избирательного права КНР, порядок организации и проведения выборов в собрания народных представителей закрепляются:

- Конституцией КНР 1982 года;
- Законом о выборах во Всекитайское собрание народных представителей и местные собрания народных представителей (принят в 1979 г., действует в редакции 2010 г.);
- Правилами выборов депутатов Народно-освободительной армии Китая во Всекитайское собрание народных представителей и местные собрания народных представителей от уездной ступени и выше (приняты в 1981 г., действуют в редакции 1996 г.);

• Подробные инструкции по непосредственной организации и проведению выборов в соответствии с Законом о выборах (статья 53) могут разрабатывать и принимать постоянные комитеты собраний народных представителей провинций, автономных областей и городов центрального подчинения. Позднее эти инструкции доводятся до сведения Постоянного комитета Всекитайского собрания народных представителей.

Если проследить динамику избирательного законодательства, то тот факт, что за период принятия Закона о выборах 1979 года до I-ой сессии ВСНП 13-го Созыва 5 марта 2018 года, то есть за тридцать девять лет в избирательный закон было внесено всего пять изменений.

Развитие избирательного законодательства в КНР началось с принятием в 1953 году «Закона о выборах во Всекитайское собрание народных представителей и местные собрания народных представителей различных ступеней». Этот Закон определил основные принципы представительства от различных классов, социальных слоев и групп населения различных национальностей и территорий в представительных органах государственной власти КНР.

С самого начала избирательное законодательство КНР закрепило «классовый» подход при формировании собраний народных представителей различных ступеней. Это проявилось, прежде всего, в отсутствии принципа всеобщности избирательного права, когда значительная часть населения (помещики, «контрреволюционные элементы») лишались избирательных прав. При этом принадлежность к указанным категориям определялась достаточно субъективно.

Устанавливалось неравное представительство от городского и сельского населения, причем представительство от рабочих, которые рассматривались как социально-политическая основа партократической власти, должно было быть в 8 раз больше, чем от крестьян.

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

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

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

Формирование современной избирательной системы (имеется ввиду период после «культурной революции») началось с принятием в 1979 году сессией Всекитайского собрания народных представителей нового «Закона о выборах во

Всеитайское собрание народных представителей и местные собрания народных представителей КНР». В этот Закон вносились поправки в 1982, 1986, 1995, 2004 и 2010 гг. В настоящее время он действует в редакции 2010 года.

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

Принцип **создания избирательных округов** был несколько изменен Законом 1979 года. Ранее избирательные округа создавались по территориальному принципу, согласно Закону 1979 года был установлен территориально-производственный принцип, в соответствии с которым избирательные участки создавались также и в производственных единицах, в учреждениях и организациях.

Хотя Закон 1979 года и сохранил неравное избирательное право, однако позднее, поправки 1995 года это неравенство существенно уменьшили (установлена пропорция 1:5 по сравнению с прежней 1:8 при представительстве городского и сельского населения).

Нельзя не отметить важное значение закрепленного избирательным Законом 1979 года принципа тайного голосова-

ния при проведении выборов депутатов всех ступеней. Также были внесены значительные изменения в отдельные формулировки Закона, касающиеся порядка определения результатов голосования. Формулировка Закона 1953 года, в соответствии с которой «депутат считается избранным, если за него проголосовало более половины избирателей, либо депутатов, участвовавших в голосовании», была заменена на новую, более демократичную — «если за него проголосовало более половины всех избирателей или всех депутатов данной избирательной единицы».

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

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

В 1986 году в Закон были внесены новые поправки, наиболее важные из которых касались предоставления права участвовать в выборах гражданам КНР, проживающим за границей, если в период выборов в уездные и нижестоящие собрания народных представителей они находятся на территории КНР; усовершенствован порядок выдвижения кандидатов в депутаты и порядок отзыва депутатов и ряд других изменений. В частности, новые поправки предусматривали выдвижение кандидатов в депутаты политическими партиями и общественными («народными») организациями и определяли порядок такого выдвижения, тогда как Закон в редак-

ции 1979 года говорил о выдвижении кандидатов в депутаты только избирателями и избирательными единицами по избирательным округам.

Поправки в Закон о выборах 1995 года увеличили число статей Закона с 44 до 53, многие статьи Закона были существенно дополнены и расширены. Прежде всего, это касается представительства женщин в представительных учреждениях, причем это представительство должно быть увеличено. Были введены определенные ограничения норм представительства, направленные на уменьшение общей численности депутатов собраний народных представителей различных ступеней, включая Всекитайское собрание народных представителей; изменены пропорции представительства городского и сельского населения. Закон специально говорит об особых административных районах Сянган (Гонконг) и Аомынь (Макао) и предусматривает то, что нормы представительства от этих районов во Всекитайское собрание народных представителей определяются самим Высшим представительным органом Государственной власти КНР.

Поправки в избирательный Закон были приняты в октябре 2004 года на 12-м заседании Постоянного комитета Всекитайского собрания народных представителей (в статьях 9, 31, 33, 44 и 52), направленные на демократизацию выборов и совершенствование избирательного процесса. Эти поправки также усилили юридическую ответственность за нарушения в ходе выборов.

Поправки 2010 года, направлены на демократизацию избирательного процесса КНР, являются частью нормативной трансформации политической системы КНР. Серия поправок в Закон КНР «О выборах во Всекитайское собрание народных представителей и в местные собрания народных представителей различных ступеней» на 3-й сессии ВСНП 11-го Созыва 14 марта 2010 года означают развитие в КНР принципов Всеобщего избирательного права. Поправки в Избирательный закон КНР составляют некоторые важные положения для процедуры выборов в СНП. Равные доли представительства городского и сельского населения в местных органах СНП

и осуществление избрания представителей городских и сельских районов в одинаковой пропорции к численности населения. Избирательное право КНР до этого не носило равного характера. При выборах депутатов в местные законодательные собрания соотношение городских и сельских жителей составляло 1:4. Развитие избирательного законодательства на принципах равноправия свидетельствует о его демократизации.

Важной особенностью избирательного законодательства КНР является наличие специального нормативного акта, регламентирующего порядок выборов депутатов собраний народных представителей различных ступеней от Народно-освободительной армии Китая. Речь идет об уже названных выше Правилах выборов депутатов Народно-освободительной армии Китая во Всекитайское собрание народных представителей и местные собрания народных представителей от уездной ступени и выше.

Эти Правила были приняты Постоянным комитетом Всекитайского собрания народных представителей 10 июня 1981 года в соответствии со статьей 5 Закона о выборах и с учетом особенностей проведения выборов в вооруженных силах. Этот нормативный акт регламентирует порядок участия военнослужащих и членов их семей в выборах от Народно-освободительной армии Китая в собрания народных представителей различных ступеней, порядок создания избирательных комиссий, выдвижение кандидатов в депутаты и др. Данные Правила с одной стороны являются отдельно действующим нормативно-правовым актом, а с другой — дополнением к Закону о выборах. При этом возникает некоторая неравнозначность в уровне нормативно-правовых актов, регулирующих процедуру выборов от СНП и от НОАК, если закон о выборах принят на сессии ВСНП, то положение о выборах от военнослужащих НОАК утверждено Постоянным комитетом ВСНП.

В новой редакции Правил выборов депутатов Народно-освободительной армии Китая (1996 г.) прежде всего были внесены изменения в состав армейского электора-

та, из числа которого были исключены работники предприятий военной промышленности и члены семей военнослужащих (кроме живущих в отдаленных гарнизонах). По новому законодательству они стали голосовать вместе с местными жителями.

Было исключено положение, предусматривающее избрание депутатов Всекитайского собрания народных представителей от центральных органов управления военной промышленностью и военных академий. В настоящее время таким правом пользуются только главные управления Народно-освободительной армии Китая и канцелярия Центрального военного совета. В новой редакции Правил о выборах также содержатся положения, направленные на совершенствование всей системы выборов в вооруженных силах, а также системы отзыва армейских депутатов.

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

## **§ 1. Принципы избирательного права**

Избирательная система КНР базируется на целом ряде принципов, которые сочетают в себе демократические начала, а также отражают национальную специфику страны. В статье 3 Конституции КНР указано: «Всекитайское собрание народных представителей и местные собрания народных представителей различных ступеней избираются демократическим путем, ответственны перед народом и находятся под его контролем».

Конституция КНР и избирательное законодательство закрепляют основные принципы избирательного права, важнейшими из которых является всеобщность (статья 34 Конституции); демократический порядок избрания собраний

народных представителей (статья 3 Конституции); ответственность представительных органов власти перед народом и подконтрольность ему (статьи 3 и 102 Конституции); обязательное представительство национальных меньшинств в представительных органах государственной власти (статья 59 Конституции); сочетание прямых и непрямых выборов (статьи 59 и 97 Конституции); право отзыва депутатов (статья 102 Конституции).

Выборы в КНР осуществляются путем тайного голосования и на альтернативной основе (т.е. число выдвинутых кандидатов должно превышать число депутатов, которых необходимо избрать).

Важнейшим принципом избирательного права в КНР является принцип всеобщности. Согласно статье 34 Конституции КНР: «Все граждане Китайской Народной Республики, достигшие 18 лет, независимо от национальной и расовой принадлежности, пола, рода занятий, социального происхождения, вероисповедания, образования, имущественного положения и оседлости, имеют право избирать и быть избранными».

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

При этом, с первого взгляда, в достаточно демократичных началах законодательства о выборах присутствует в современной электоральной культуре Китая и недемократический институт лишения политических прав по закону, что закрепляется и в норме статьи 3 «Закона о выборах», по которой «лица, лишённые политических прав в соответствии с законодательством, не имеют права избирать и права быть избранными».

В нашей истории, например, такой институт, имевший

значительный удельный вес с 1917 по 1936 г., был отменен еще в 1937 году Постановлением Президиума ЦИК СССР от 14 марта 1937 г. «О прекращении производством дел о лишении избирательных прав граждан СССР по мотивам социального происхождения, имущественного положения и прошлой деятельности и о ликвидации Центральной избирательной комиссии СССР», а по суду — в 1958 г. Но следует отметить, что этот институт до сих пор сохраняется в ряде развитых демократических зарубежных странах, в том числе во Франции, ФРГ.

Одновременно с этим статья 50 Уголовного кодекса КНР говорит о возможности лишения избирательных прав, как части прав политических по приговору суда. Лишение политических прав в КНР включает в себя лишение свободы слова, печати, собраний, союзов, уличных шествий и демонстраций, а также право занимать руководящие должности на предприятиях, в учреждениях и организациях. Лишение политических, в том числе и избирательных прав, предусматривается в качестве дополнительной меры наказания, прежде всего для так называемых «контрреволюционных элементов», т.е. лиц, совершивших контрреволюционные преступления. Под контрреволюционным преступлением, в соответствии со статьей 90 УК КНР, понимается «деяние, совершенное с целью свержения политической власти диктатуры пролетариата и подрыва социалистической системы, либо нанесения вреда КНР». Статья 52 УК КНР также предусматривает такую меру наказания, как лишение избирательных прав «в необходимых случаях» и для иных преступных элементов. Политических, в том числе и избирательных прав, также лишаются приговоренные к смертной казни и бессрочному (пожизненному) лишению свободы, а также «преступные элементы, серьезно нарушающие общественный порядок».

Лишение политических прав, согласно Уголовному кодексу КНР, устанавливается на срок от одного года до пяти лет.

В избирательные списки не включаются душевнобольные, которые не в состоянии осуществлять самостоятельно

избирательные права (статья 26 «Закона о выборах»). Данный вопрос решается окружной избирательной комиссией самостоятельно.

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

Важным демократическим принципом является принцип равного избирательного права. В КНР этот принцип имеет определенную специфику: с одной стороны, каждый избиратель имеет один голос (статья 4 «Закона о выборах»), а с другой — имеет место неравное представительство городского и сельского населения при явном преимуществе городского населения перед сельским. Так, при выборах депутатов Всекитайского собрания народных представителей и собрания народных представителей провинций, автономных районов и городов центрального подчинения, автономных округов, уездов и автономных уездов депутат от сельской местности представляет в пять раз больше избирателей, чем депутат от городского населения, то есть названные выше нормы представительства соотносятся как 5:1 в пользу городского населения.

Поправки 2010 года в Избирательный закон КНР составляют важные положения для процедуры выборов в СНП. Равные доли представительства городского и сельского населения в местных органах СНП и осуществление избрания представителей городских и сельских районов в одинаковой пропорции к численности населения. Избирательное право КНР до этого не носило равного характера. При выборах депутатов в местные законодательные собрания соотношение городских и сельских жителей составляло 1:4. Развитие избирательного законодательства на принципах равноправия свидетельствует о его демократизации.

При выборах депутатов нижестоящих собраний народных

представителей это соотношение может изменяться от 4:1 до 1:1. При этом, как гласит статья 25 «Закона о выборах», «численность населения, представляющая одного депутата, во всех городских избирательных округах должна быть в основном одинаковой».

Для обеспечения представительства национальных меньшинств, компактно или рассредоточено проживающих в КНР, статья 9 «Закона о выборах» предусматривает специальные нормы представительства. Так, особо малочисленные национальности направляют, по меньшей мере, по одному депутату. Если доля национального меньшинства в общем населении при выборах в местные собрания народных представителей превышает 30%, то действует общая норма представительства. Если же эта доля менее 15%, то представительство национального меньшинства может быть увеличена, но не более, чем наполовину.

Что касается национальных меньшинств, проживающих рассредоточено, то их представительство также может быть увеличено по сравнению с долей, которую они составляют в общей численности населения в соответствующем избирательном округе.

Законом о выборах (статья 6) предусмотрено право женщин быть избранными в представительные органы. Женщины должны иметь «надлежащее количество мест во Всекитайском собрании народных представителей и местных собраниях народных представителей», «при этом коэффициент представительства женщин в них должен постепенно повышаться». О количестве — конкретных цифрах в законе не указано.

В процессе реформ и внесения изменений в законодательство, в политических правах были восстановлены эмигранты и реэмигранты. Закон специально оговаривает наличие «надлежащего количества депутатских мест» для реэмигрантов, в особенности в местностях, где они составляют достаточное большое число населения.

Что касается граждан КНР, проживающих за границей (Хуацяо). В случае, если эти граждане во время выборов депутатов собраний народных представителей уездной и ниже-

стоящей ступеней находятся в Китае, то они имеют право принять участие в выборах по месту рождения или по месту жительства до выезда за рубеж (статья 6 «Закона о выборах»).

Голосование является тайным, что должно исключить контроль за волеизъявлением избирателей.

Избиратель, как правило, голосует лично. Однако, если избиратель неграмотен или по причине физического недостатка не может сам заполнить избирательный бюллетень, то он вправе уполномочить другое лицо заполнить бюллетень и проголосовать вместо него. В случае отсутствия избирателя в день выборов, он может с согласия избирательной комиссии уполномочить в письменной форме другого избирателя проголосовать вместо него. Однако, одно лицо может иметь поручения для голосования не более, чем от трех избирателей.

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

Характерной особенностью формирования представительных органов власти в КНР является сочетание прямых и непрямых (многостепенных) выборов, в последнем случае депутаты нижестоящих представительных органов власти избирают депутатов вышестоящих собраний народных представителей.

Конституция КНР определяет административно-территориальное деление страны, которое положено и в выборный закон и предопределяет иерархию представительных органов власти в соответствии с административно-территориальным делением страны:

- 1) вся страна делится на провинции, автономные обла-

сти и города центрального подчинения;

2) провинции, автономные области делятся на автономные округа, уезды, автономные уезды и города;

3) уезды, автономные уезды делятся на волости, национальные волости и поселки.

Города центрального подчинения и сравнительно крупные города делятся на районы и уезды. Автономные округа делятся на уезды, автономные уезды и города (статья 30). Это важно, поскольку всеобщие выборы в соответствии со статьей 2 «Закона о выборах» проводятся только на местном уровне, то есть депутаты собраний народных представителей городов без районного деления, городских районов, уездов, автономных уездов, волостей, национальных волостей, поселков избираются непосредственно избирателями.

Прямыми выборами формируются лишь представительные органы соответствующей ступени: в городах без районного деления, городских районах, уездах, автономных уездах, волостях, национальных волостях, поселках.

Представительные органы провинциального уровня и депутаты Всекитайского собрания народных представителей избираются нижестоящими собраниями народных представителей. Такой способ формирования представительных органов власти (сочетание прямых и непрямых (многостепенных) выборов) обусловлен рядом объективных причин и, прежде всего, отсутствием демократических традиций в обществе, низким уровнем политической и правовой культуры населения в целом, а также сложностями в обеспечении связей и контактов между различными частями страны из-за неразвитости ее инфраструктуры.

## **§ 2. Организация и проведение выборов**

Законодательство КНР возлагает организацию проведения выборов депутатов представительных органов государственной власти на избирательные комиссии различных уровней. При этом руководство проведением выборов и из-

бирательными комиссиями осуществляют постоянные комитеты собраний народных представителей соответствующего звена и Постоянный комитет Всекитайского собрания народных представителей. Так, в соответствии со статьей 59 Конституции КНР, выборы депутатов Всекитайского собрания народных представителей проводятся под руководством Постоянного комитета Всекитайского собрания народных представителей. Эти выборы должны состояться за два месяца до истечения срока полномочий Всекитайского собрания народных представителей данного созыва. Законодательство КНР предусматривает возможность отсрочки проведения выборов депутатов высшего представительного органа государственной власти и продления срока полномочий Всекитайского собрания народных представителей «при чрезвычайных обстоятельствах, когда проведение выборов не представляется возможным» (статья 60 Конституции КНР). Однако, такое решение должно быть принято большинством не менее 2/3 всех членов Постоянного комитета Всекитайского собрания народных представителей. При этом очередные выборы депутатов Всекитайского собрания народных представителей должны быть проведены в течение года после устранения чрезвычайных обстоятельств (статья 60 Конституции КНР).

### **§ 3. Органы, осуществляющие руководство процедурой выборов**

Руководство по выборам в иные собрания народных представителей соответствующих нижестоящих ступеней проводят Постоянные комитеты собраний народных представителей провинций, автономных районов, городов центрального подчинения, городов окружного уровня, автономных округов (статья 8 «Закона о выборах») и, в какой-то степени, исполняют функции избирательных комиссий соответствующего уровня, поскольку руководят работой по проведению выборов депутатов в собрания народных представителей уездной и нижестоящих ступеней (статья 37). Непосредственно из-

бирательные комиссии, согласно китайскому законодательству, создаются в городах без районного деления, городских районах, уездах, автономных уездах, волостях, национальных волостях, поселках, которые и руководят работой по проведению выборов в собрания народных представителей соответствующей ступени. Тем не менее правовой статус данных избирательных комиссий не является полностью независимым. Избирательные комиссии волостей, национальных волостей, поселков находятся также под руководством постоянных комитетов собраний народных представителей городов без районного деления, городских районов, уездов, автономных уездов. Более того, члены данных избирательных комиссий назначаются соответствующими постоянными комитетами.

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

Нормы представительства при формировании Всекитайского собрания народных представителей устанавливаются его Постоянным комитетом. При этом общее число депутатов Всекитайского собрания народных представителей не может превышать 3 тыс. человек (в 2018 году Всекитайское собрание народных представителей 13 Созыва насчитывает 2987 депутатов). «Закон о выборах» отражает национальную специфику КНР при определении норм представительства от национальных меньшинства и предусматривает, что «национальности с особенно малочисленным населением должны иметь, по крайней мере, по одному депутату» во Всекитайском собрании народных представителей (статья 17 «Закона о выборах»).

Гонконг и Макао — особые административные районы КНР (ОАР) избирают своих депутатов во Всекитайское собрание народных представителей (в соответствии с Правилами выборов

депутатов во Всекитайское собрание народных представителей соответственно от ОАР Гонконга и ОАР Макао, принятых Все-китайским собранием народных представителей).

Полномочия избирательных комиссий во время прямых выборов сводятся к следующим обязанностям:

- руководить выборами в Собрания народных представи- телей соответствующей ступени;
- утверждать дату выборов;
- проводить регистрацию избирателей, проверять мандаты избирателей, публиковать списки избирателей;
- рассматривать жалобы лиц, несогласных со списком из- бирателей и принимать по ним решения;
- вести разделом избирательных районов, определять нормы представительства избирательных районов.
- составить и публиковать списки кандидатов в депутаты, согласно мнению большинства избирателей;
- утверждать и публиковать официальные списки канди- датов в депутаты;
- назначать представителей для руководства голосованием на избирательных участках или выборных собраниях;
- определять, действительны ли итоги выборов, опублико- вать списки избранных депутатов;
- рассматривать жалобы и обвинения по поводу незакон- ных действий на выборах.

#### **§ 4. Составление списков и регистрация избирателей**

Важным этапом в подготовке и проведении выборов яв- ляется составление списков и регистрация избирателей.

Регистрация избирателей проводится по избирательным округам. В Китае существует несколько крупных избиратель- ных округов: двадцать три провинциальных, пять в автономных районах, четыре в городах центрального подчинения, по одному в специальных административных районах Гонконге (Сянган) и Макао (Аомэнь). Еще один избирательный округ закреплен за вооруженными силами. Согласно конституции, наимень-

шинства — по официальной статистике в Китае их пятьдесят пять — должны иметь по меньшей мере одного представителя в законодательном органе (о чем упоминалось выше).

Перед проведением очередных выборов проводится пере-регистрация избирателей, ранее участвовавших в предыдущих выборах, а также регистрация новых избирателей, достигших 18 лет. Одновременно проводится регистрация в качестве избирателей лиц, восстановленных в политических правах. Избиратели, выехавшие после регистрации из данного избирательного округа, включаются в списки избирателей в новом избирательном округе. Большое внимание уделяется процедуре исключения из списков избирателей: умерших и лиц, лишенных политических прав в соответствии с законодательством. Представляется интересным тот факт, что душевнобольные, которые не в состоянии осуществлять избирательное право, не включаются в списки избирателей после подтверждения данного факта, но не судом, а избирательной комиссией.

Не позднее, чем за пятнадцать дней до даты проведения выборов избирательные комиссии публикуют общие списки избирателей, которые многократно обсуждаются и согласовываются в группах избирателей в избирательных округах. С учетом мнения избирателей, утверждаются окончательные списки официальных кандидатов в депутаты, которые обнаружаются за пять дней до даты проведения выборов. Лица, не согласные с обнародованными списками избирателей, могут направить в избирательную комиссию соответствующую жалобу, которая должна быть рассмотрена в течение трех дней. Если же лицо, подавшее жалобу, не удовлетворено решением избирательной комиссии, то оно может за пять дней до проведения выборов обратиться в народный суд, который должен вынести решение до дня проведения выборов. При этом решение народного суда является окончательным.

## **§ 5. Выдвижение кандидатов в депутаты**

Право выдвижения кандидатов в депутаты имеют поли-

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

Предусмотрена законодательством возможность выдвижения кандидатов группами избирателей в количестве более десяти человек. Однако число кандидатов, выставленных каждым избирателем, не должно превышать норму представительства данного избирательного округа.

Интересным представляется то, что, если по какой-нибудь причине на кандидата представлены недостоверные сведения, избирательная комиссия или Президиум собрания не снимают кандидата в депутаты с регистрации, а только «должны проинформировать избирателей и депутатов» (статья 29).

В последнее время, большинство кандидатов выдвигается согласованным списком Единого фронта — Народного политического консультативного совета Китая, который, в соответствии с действующей Конституцией КНР, определяется как «широкий патриотический Единый фронт различных демократических партий и народных организаций, объединяющих всех социалистических тружеников, строителей дела социализма, всех партий, поддерживающих социализм и всех патриотов, поддерживающих объединение Родины» (Введение).

В соответствии с законодательством, число кандидатов

должно превышать число депутатов, подлежащих избранию. Так, при прямых выборах, число кандидатов должно составлять от одной трети до двух раз от численного состава избираемых собраний народных представителей. При многоуровневых выборах число кандидатов должно быть больше количества депутатских мест на одну пятую — одну вторую. В ходе выдвижения кандидатов проводятся предварительное многократное обсуждение и согласование кандидатур в группах избирателей, а за пять дней до выборов публикуются окончательные списки кандидатов в депутаты, составленные с учетом мнения большинства избирателей.

Интересна процедура выдвижения кандидатов в депутаты собраний народных представителей, избираемых непосредственно избирателями. Они выдвигаются избирателями по различным избирательным округам, а также различными политическими партиями и народными организациями. В случае, если численность кандидатов в депутаты превышает максимальное количество кандидатов, избирательная комиссия передает списки кандидатов на обсуждение и согласование группам избирателей, соответствующих избирательных округов. Но порядок их формирования и работы не регламентируется, за исключением голосования по «мнению относительного большинства избирателей», то есть по относительной шкале. В чем-то напоминает праймериз, только в Китае это отбор уже выдвинутых кандидатов. Таким образом, «лишние» кандидаты отсеиваются не административным решением, а посредством предварительных выборов, что является достаточно демократичной процедурой. После этого утверждаются официальные списки кандидатов в депутаты.

Статья 36 «Закона о выборах» упоминает и о выборных собраниях для проведения голосования, созыв которого допускается «В местах достаточно высокой концентрации избирателей» для проведения голосования, однако никаких регламентаций данного выборного собрания Закон не устанавливает.

В случае, если число кандидатов в депутаты, получивших больше половины голосов, превышает норму подлежащих

избранию депутатов, то считаются избранными, получившие большее число голосов. В случае, если кандидаты получают равное количество голосов и в этом случае нельзя определить, кого считать избранным, то следует провести повторные выборы среди кандидатов, получивших равное число голосов, и считать избранным того, кто получит большинство голосов на повторных выборах.

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

Вся избирательная документация: списки избирателей, удостоверения на право голосования, списки кандидатов в депутаты, удостоверения об избрании депутатов, печати избирательных комиссий и другие документы, используемые в автономных районах, автономных округах и автономных уездах, должны одновременно с государственным языком использовать распространенную в данной местности национальную письменность (статья 22 «Закона о выборах»).

## **§ 6. Кандидаты в депутаты от Народно-освободительной армии Китая**

Выдвижение кандидатов от Народно-освободительной армии Китая имеет определенную специфику — армейские кандидаты в депутаты выдвигаются не политическими партиями или «народными» организациями, а непосредственно войсковыми организациями КПК на соответствующих избирательных собраниях. Также военнослужащие, группой — численностью не менее десяти человек или делегатов собраний представителей военнослужащих имеют право выдвигать кандидатов в депутаты от НОАК. Выдвигающие кандидатов в депутаты лица должны представить в избирательные комиссии или комитеты военнослужащих сведения рекомендатель-

ного характера о кандидатах в депутаты.

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

Что касается депутатов Всекитайского собрания народных представителей от НОАК, то они избираются собраниями военнослужащих крупных военных округов, Генерального штаба, главных управлений НОАК и канцелярии Центрального военного совета.

## **§ 7. Порядок голосования**

В случае проведения прямых выборов депутатов собраний народных представителей, когда депутаты избираются непосредственно избирателями, каждый избиратель при предъявлении удостоверения личности или удостоверения на право

голосования получает избирательный бюллетень.

На всех избирательных участках оборудованы переносные передвижные урны для голосования. Каждый избиратель, как правило, голосует лично. Если избиратель неграмотен или из-за физического недостатка не может сам заполнить избирательный бюллетень, то он может уполномочить другое лицо совершить данное действие вместо него. Также в случае отъезда избирателя во время проведения выборов, он может с согласия избирательной комиссии уполномочить в письменной форме другое лицо за него проголосовать. При этом один избиратель может иметь подобные поручения не более, чем от трех лиц.

По окончании голосования контролеры, которые избираются избирателями или депутатами (при проведении многостепенных выборов), и члены избирательной комиссии сверяют количество проголосовавших лиц с количеством поданных бюллетеней и составляют соответствующий протокол, который подписывает контролер.

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

Избранным считается кандидат, получивший более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании. При многостепенных выборах избранным считается депутат, получивший более половины голосов от общего числа всех депутатов нижестоящих собраний народных представителей. Если необходимое большинство получили несколько кандидатов, то избранными считаются, получившие наибольшее число голосов. При равном числе полученных голосов проводятся повторные выборы. Если избрано меньше депутатов, чем необходимо для формирования данного представительного органа, то проводятся дополнительные выборы среди неизбранных кандидатов в соответствии с названным превышением их числа над числом мест.

Если же избирается один депутат, то кандидатов должно быть не меньше двух. При прямых дополнительных выборах

избранным считается кандидат, получивший большинство голосов, но не менее одной трети от числа избирателей, участвовавших в голосовании.

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

### **§ 8. Статус депутата Всекитайского собрания народных представителей**

Избранный кандидат наделяется мандатом, специальными полномочиями и ответственностью.

Законодательство КНР закрепляет подконтрольность депутатов собраний народных представителей различных ступеней избирателям и избравшим их органам (статья 77 Конституции), которые в случаях, предусмотренных законом, могут отозвать избранных ими депутатов. В этой связи следует особо отметить, что в КНР важнейшим принципом, определяющим статус депутатов собраний народных представителей различных ступеней, является принцип императивного мандата, который, в частности, предусматривает право избирателей давать депутатам обязательные наказания и досрочно отзываться депутатов, если они эти наказания не выполняют или ненадлежащим образом осуществляют свои полномочия. Статья 43 «Закона о выборах» гласит, что «депутаты Всекитайского собрания народных представителей и местных собраний народных представителей различных ступеней находятся под контролем избирателей и избравших их избирательных единиц. Избиратели и избирательные единицы имеют право отзываться избранных ими депутатов».

Отзыв депутата — это институт, противоположный выборам. Законодательство КНР предусматривает возможность досрочного отзыва депутата, если он нарушает закон, не выполняет наказания избирателей и т.д. Сам порядок отзыва депутатов был конкретизирован «Законом о выборах» депутатов в редакции 1995 и 2004 годов. В соответствии со Статьей 47

«Закона о выборах» отзыв депутатов, избранных прямыми выборами, проводится путем прямого волеизъявления (голосования) избирателей соответствующего избирательного округа. Письменные предложения об отзыве депутатов уездных и волостных собраний народных представителей направляются в постоянный комитет уездного собрания народных представителей за подписями не менее пятнадцати избирателей (в уездах) и тридцати избирателей данного избирательного округа (в волостях). В тексте таких предложений об отзыве депутата должны быть ясно изложены причины отзыва. Для отзыва депутатов уездных и волостных собраний народных представителей необходимо получение более половины голосов избирателей данного избирательного округа (Статья 47 «Закона о выборах»).

Отзыв депутатов, избранных путем многостепенных выборов, проводится большинством голосов депутатов собрания народных представителей, избравшего данного депутата, а в период между сессиями данного собрания народных представителей — большинством голосов членов его постоянного комитета.

Предложение о таком отзыве принимается сессией собрания народных представителей уездного и вышестоящего звена или же группой депутатов более одной десятой численности депутатского корпуса соответствующего собрания народных представителей.

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

Отзыв депутата осуществляется путем тайного голосования.

Определенную специфику имеет отзыв депутатов от Народно-освободительной армии Китая. Отзыв депутата собрания народных представителей уездной ступени осуществляется по письменному требованию группы не менее десяти избирателей первоначального избирательного округа, избрав-

ший депутатов уездной ступени. Данное письменное требование, с изложением ясных мотивов отзыва, направляется в избирательные комиссии бригады (полка). Депутаты, в отношении которых выдвигается требование об отзыве, вправе выступить с соответствующим опровержением на собрании военнослужащих или же представить свое опровержение в письменной форме. Далее избирательные комиссии бригады (полка) должны в отпечатанном виде довести до сведения избирателей первоначального избирательного округа требование об отзыве депутата и его письменные опровержения.

Избирательные комиссии бригады (полка) проводят голосование по вопросу относительно требования об отзыве данного депутата (Статья 33 Правил выборов депутатов Народной-освободительной армии Китая).

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

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

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

Еще одной формой прекращения депутатских полномочий в КНР является отставка депутата, то есть досрочное добровольное сложение своих депутатских полномочий избранным депутатом. Это, в частности, предусматривает Статья 49 «Закона о выборах», которая содержит положение о том, что депутаты Всекитайского собрания народных представителей и собраний народных представителей нижестоя-

ящих ступеней могут подавать в соответствующие инстанции заявления об отставке. Такие заявления об отставке в письменной форме подаются депутатами Всекитайского собрания народных представителей, депутатами собраний народных представителей провинций, автономных областей и автономных округов в постоянные комитеты, избравших их собраний народных представителей. Депутаты уездных собраний народных представителей подают письменные заявления об отставке в постоянный комитет собрания народных представителей данной ступени. Депутаты волостных собраний народных представителей могут подавать письменные заявления об отставке непосредственно в собрания народных представителей данной ступени. В случае принятия соответствующей инстанцией просьбы об отставке, депутат, если он также входил в состав постоянных комитетов, являлся членом специальных комиссий или занимал какие-либо выборные должности в соответствующих собраниях народных представителей, автоматически прекращает свое пребывание в данной должности. Постоянные комитеты соответствующих собраний народных представителей публикуют необходимую информацию.

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

стоящей ступени.

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

Стоит обратить внимание на главу 12 «Дополнительные положения» «Закона о выборах», состоящая из одной Статьи 57. Согласно данной Статьи, китайский законодатель вводит довольно демократичную норму, по которой постоянные комитеты собраний народных представителей провинций, автономных районов, городов центрального подчинения могут, в соответствии с «Законом о выборах», разработать подробные правила проведения выборов и подать их в Постоянный комитет Всекитайского собрания народных представителей для регистрации, а собрания народных представителей соответствующей ступени, в соответствии с Законом, устанавливают самостоятельно правила выборов для своих собраний (п. 4 Статьи 54 и других «Законах о выборах»). Безусловно, эти правила выборов создаются на базе единого Закона, и не нарушают его целостности, но вносят некое разнообразие в четкую избирательную процедуру Китайской Народной Республики.

Все процедуры и весь избирательный процесс в КНР финансируется за счет государственных средств.

### **§ 9. Санкции за нарушение избирательного законодательства**

Действующее законодательство КНР предусматривает серьезные санкции в случае нарушений в ходе выборов. В соответствии со Статьей 52 «Закона о выборах», применение административных и уголовных мер наказания предусматривается, в частности, за совершение подрывных действий в

ходе избирательной кампании посредством насилия, угроз, обмана, подкупа и других незаконных деяний, а также в случае создания препятствий избирателям и депутатам свободно осуществлять избирательные права. В число подобных противоправных действий законодательство также включает подделку избирательных документов, сообщение ложной информации, например, о числе избирательных бюллетеней и др. Также преследуется по закону оказание давления на избирателей, совершение актов мести в отношении лиц, подавших жалобу на незаконные действия в ходе выборов или отзыва депутата. Следует отметить, что поправки в Закон 2004 года ужесточили наказание за нарушение избирательного законодательства и избирательных прав граждан. Новая редакция Закона особо говорит о юридической ответственности за подкуп и дачу взятки (деньгами или иным имуществом) в ходе выборов, а также устанавливает административную ответственность государственных служащих, нарушивших избирательный Закон. В случае выявления подкупа или дачи взятки, выборы могут быть признаны недействительными (Статья 52).

Примером применения санкций за нарушение избирательного законодательства может служить информация о лишении мандатов 45 членов Постоянного комитета в 2016 году, которые являлись депутатами Высшего законодательного органа страны ВСНП от провинции Ляонин, они были обвинены в фальсификации выборов в 2013 году.

Стоит обратить внимание, что характерной чертой избирательного процесса в КНР является руководство и решающее участие в этом процессе Коммунистической партии Китая (КПК). ЦК КПК принимает директивные документы, определяющие основные цели и задачи каждой избирательной кампании под углом зрения проводимых в стране реформ, определяет конкретные задачи партийных организаций в ходе избирательных кампаний, обращает внимание на встречающиеся недостатки (такие как значительная формальность выборов, несоблюдение избирательного законодательства, случаи нарушения избирательных прав граждан и др.).

Организации КПК выдвигают членов партии кандидатами в депутаты, осуществляют партийный контроль за проведением выборов, проводят активную организационную, агитационную и пропагандистскую работу среди избирателей.

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

## Приложения

Приложение 1

### Распределение депутатов провинциальных СНП по городским округам

адм.-тер. единица	Ляонин		Цзилинь		Хэйлунцзян			
	кол-во депутатов чел.	%	адм.-тер. единица	кол-во депутатов чел.	%	адм.-тер. единица	кол-во депутатов чел.	%
Шэньян	104	16,9	Чанчунь	115	22,4	Харбин	109	18,7
Далянь	76	12,3	Цзилинь	91	17,7	Цицикар	66	11,3
Аньшань	46	7,5	Сыпин	49	9,5	Муданьцзян	44	7,5
Фушунь	38	6,2	Ляонюань	38	6,2	Цзямусы	38	6,5
Бэньси	28	4,5	Тунхуа	45	8,8	Дацин	43	7,4
Даньдун	33	5,4	Байшань	32	6,2	Цзиси	35	6
Цзиньчжоу	42	6,8	Байчэн	35	6,8	Шуаньяшань	29	4,9
Инкоу	33	5,4	Сунъюань	36	7	Ичунь	32	5,8
Фусинь	27	4,4	Яньбянько-рейский АО	47	9,1	Цитайхэ	24	4,1
Ляоян	28	4,5	Военные*	35	6,8	Хэган	25	4,3

Телин	38	6,2	-	-	-	-	Хэйхэ	29	4,9
Чаоян	39	6,3	-	-	-	-	Суйхуа	65	11,1
Паньцзинь	23	3,7	-	-	-	-	Да-Хинган-Лин	24	4,1
Хулудао	36	5,8	-	-	-	-	Военные	20	3,4
Военные	25	4,1	-	-	-	-	-	-	-
<b>Итого</b>	<b>616</b>	<b>100</b>		<b>Итого</b>	<b>514</b>	<b>100</b>	<b>Итого</b>	<b>583</b>	<b>100</b>

*Приложение 2***Номенклатура должностей Постоянного комитета совета народных представителей в северо-восточных провинциях КНР**

Должности ПК СНП	Провинции		
	Ляонин	Цзилинь	Хэйлунцзян
Председатель	1	1	1
Заместитель председателя	7	7	6
Секретарь	1	1	1
Заместитель секретаря	-	1	-
Член	54	54	55
<b>Итого</b>	<b>63</b>	<b>64</b>	<b>63</b>

## Библиография

### *Нормативно-правовые акты*

Конституция Китайской Народной Республики 1982 года. — [Эл. ресурс] // URL: [http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2018-03/22/content\\_2052621.htm](http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2018-03/22/content_2052621.htm) (Дата обращения: 08.06.2018).

Закон о Государственном совете КНР 10.12.1982 года. — [Эл. ресурс] // URL: [https://chinalaw.center/china\\_constitution/china\\_state\\_council\\_organic\\_law\\_1982\\_chinese/](https://chinalaw.center/china_constitution/china_state_council_organic_law_1982_chinese/) (Дата обращения: 08.06.2018).

Закон КНР «О выборах во Всекитайское собрание народных представителей и в местные собрания народных представителей различных ступеней» от 01.06.1979 г. — [Эл. ресурс] // URL: [http://chinalawinfo.ru/constitutional\\_law/law\\_npc\\_elections-2](http://chinalawinfo.ru/constitutional_law/law_npc_elections-2) (Дата обращения: 08.06.2018).

Закон КНР «О депутатах Всекитайского собрания народных представителей и местных собраний народных представителей различных ступеней» — [Эл. ресурс]. URL: [http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2015-08/31/content\\_1945575.htm](http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2015-08/31/content_1945575.htm). 18.05.2016. (Дата обращения: 27.06.2018)

Правила выборов депутатов Народно-освободительной Армии Китая во Всекитайское собрание народных представителей и местные собрания народных представителей различных ступеней не ниже уездного от 10.06.1981г. — [Эл. ресурс] // URL: [http://chinalawinfo.ru/constitutional\\_law/measures\\_pla\\_represent\\_npc\\_election-2](http://chinalawinfo.ru/constitutional_law/measures_pla_represent_npc_election-2) (Дата обращения: 08.06.2018).

Устав Коммунистической партии КНР от 03.11.2017 года. — [Эл. ресурс] // URL: [http://russian.news.cn/2017-11/03/c\\_136726536\\_4.htm](http://russian.news.cn/2017-11/03/c_136726536_4.htm) (Дата обращения: 08.06.2018).

中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法（1979年7月1日第五届全国人民代表大会第二次会议通过根据1982年12月10日第五届全国人民代表大会第五次会议《关于修改〈中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法〉的若干规定的决议》第一次修正根据1986年1

2月2日第六届全国人民代表大会常务委员会第十八次会议《关于修改〈中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法〉的决定》第二次修正根据1995年2月28日第八届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议《关于修改〈中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法〉的决定》第三次修正根据2004年10月27日第十届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议《关于修改〈中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法〉的决定》第四次修正(2010年3月14日第十一届全国人民代表大会第三次会议通过) — [Эл. ресурс] // URL: <http://www.people.com.cn/GB/14576/28320/39838/39842/2947944.html> (Дата обращения: 08.06.2018 г.).

中华人民共和国全国人民代表大会组织法 (1982年12月10日第五届全国人民代表大会第五次会议通过) — [Эл. ресурс] // URL: [http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2000-12/06/content\\_4425.htm](http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2000-12/06/content_4425.htm) (Дата обращения: 08.06.2018 г.).

### *Литературные источники*

Глава государства в зарубежных странах / под ред. А.Г. Орлова, Н.А. Славкиной; Московский государственный институт международных отношений (ун-т) Министерства иностранных дел РФ, каф. конституционного права. М.: МГИМО — Университет, 2016.

Глазунов Д.А., Ульянова К.А. и др. Принципы организации местных собраний народных представителей КНР и их постоянных комитетов на провинциальном уровне (на примере северо-восточных провинций) // Известия алтайского государственного университета. Т.2. № 2 (86). 2015. Стр. 19—26.

Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Вып. 3: Азиатско-Тихоокеанский регион / В.И. Лысенко; Под общ. ред. В.Е. Чурова; Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. — М., 2013.

Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Особенная часть: Учебник для вузов / рук. авт. колл. и

отв. ред. д. ю. н., проф. Б.А. Страшун. — 3-е изд., пересмотр. и доп. — М.: Норма, 2008 — 1136 с.

Конституционное право зарубежных стран: Учебник для вузов/ Под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. — 4-е изд., перераб. и доп. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2016 — 976 с.

Мамаева Н.Л. Партия и власть: Компартия Китая и проблема реформы политической системы. — М.: НП ИД «Русская панорама», 2007.

Правительство в зарубежных странах: кол. Монография / под ред. К.В. Карпенко; Московский государственный институт международных отношений (ун-т) Министерства иностранных дел РФ, каф. конституционного права. М.: МГИМО — Университет, 2016.

Правительство в зарубежных странах: Учебное пособие / Под ред. проф., д.ю.н. А.Н. Козырина и доц., к.ю.н. Е.К. Глушко. — М.: Ось-89, 2009 — 240 с.

Специфика института главы государства под р. см.: Максимова О.О. Конституционно правовой статус главы государства в Китае (история и современность): дисс. канд. юр. наук. М., 2012.

Эриашвили Н.Д., Белоновский В.Н., Гасанова К.К. Конституционная основа электоральной культуры Китайской Народной Республики // Вестник Московского государственного университета МВД России. № 5, 2014. С. 69 — 75.

### *Иностранная литература*

中国宪法与政治制度/ 朱国斌主编。— 2版。—北京：法律出版社，2006。（Джи Гуобин. Конституция и политическая система Китая. Пекин, 2006.）

中国政治 / 李寿初著。—2版。 — 北京：中共中央党出版社，2005。（Политический строй Китая. Пекин, 2005.）

宪法比较研究 / 李步云主编。北京，1998。（Ли Буюань Срав-

нительное конституционное исследование. Пекин, 1998.)

宪法精解 / 蔡定剑著。北京：法律出版社，2004。(Разъяснения основных положений Конституции / ЦайДинзян. Пекин, 2004.)

中华人民共和国政府与政治 / 王劲松。北京， 1995。(Ван Зиньсонг Китайское народное правительство и политики. Пекин, 1995.)

中华人民共和国政治制度 / 浦兴祖主编。上海， 1999。(Политическая система Китайской Народной Республики. Пу-Синзу. Шанхай, 1999.)

# **Избирательная система Республики Парагвай**

## **Введение**

Республика Парагвай — государство в центральной части Южной Америки общей площадью 406,8 тыс. км<sup>2</sup> и с населением свыше 7 млн. человек. Основную часть населения составляют парагвайцы (испано-индейские метисы гуарани) — 95%, и 5% — индейцы, бразильцы, аргентинцы и др. Официальные языки испанский и гуарани. На гуарани говорят в основном в сельской местности.

Темпы прироста населения около 3%. Миграция населения невелика, около 0,08% на 1000 жителей. Оценочная продолжительность жизни 75 лет для мужчин и 77 для женщин. Уровень грамотности взрослого населения 93%. Официальная религия — католицизм (свыше 90% населения). Столица — город Асунсьон.

Республика Парагвай — слаборазвитое государство с полуфедеральной системой экономики. Основа экономики — сельское хозяйство (хлопок, сахарный тростник, кофе, маниока, бананы, табак). Значительная часть сельскохозяйственного производства идет на экспорт. Развита мясохолодильная, деревообрабатывающая, химическая, текстильная и табачная промышленность. Значительная часть земли находится в руках крупных латифундистов. В сельском хозяйстве 15 тысяч латифундистов владеют 20 млн. га земли. Из 40 млн.

га пригодной для обработки земли 12 млн. га находятся во владении 25 олигархических семейств.

Основные торговые партнеры — Бразилия, Аргентина, США. Внешнеэкономическая политика направлена на либерализацию внешней торговли и привлечение иностранного капитала. Она все больше ориентируется на соседние страны — члены Меркосур. В приграничных районах с Бразилией в больших объемах осуществляется контрабандная торговля. Объем импорта 7,5 млрд. долларов в год. Осуществляется ввоз автомобилей, потребительских товаров, электрооборудования, продуктов нефтегазовой промышленности из Бразилии, Аргентины, Уругвая, Гонконга.

В банковской сфере господствует иностранный капитал, прежде всего американский. Внешняя торговля ориентирована на Бразилию, Аргентину и США. Слабое развитие экономики Парагвая во многом результат исторического развития страны.

С конца XX века проводятся неолиберальные реформы, снижается роль государства в экономике, создаются условия для привлечения частного капитала, реализуется программа экономической стабильности. Около половины экономически активного населения занято в сельском хозяйстве, около 20% населения занято в промышленности, остальные в сфере услуг.

## **Глава I. Государственно-правовое развитие Республики Парагвай**

### **§ 1. Этапы конституционного развития**

Парагвай находился в колониальном владении Испании с 1526 года до 1811 года, когда после войны испанских колоний за освобождение Парагвай добился юридической независимости. В 1813 году была принята первая Конституция Парагвая, а в 1844 году — вторая Конституция, которая ввела президентскую форму правления с обширными полномочия-

ми президента. Президент являлся главой государства, главой правительства, верховным главнокомандующим и главой католической церкви в Парагвае. Третья Конституция Парагвая с 1856 года ввела серьезные ограничения электорального права, лишив неимущих граждан возможности участвовать в выборах, установила срок полномочий главы государства 10 лет и избрание его Национальным конгрессом, а не избираемыми.

Новый этап государственно-правового развития Парагвая начался с 1954 года, когда президентом страны был избран генерал А. Стресснер, правивший страной в течение 34 лет. Отменив конституционный запрет на переизбрание главы государства на следующий срок и введя множественность сроков президентского правления, Альфредо Стресснер восемь раз переизбирался на пост главы государства — в 1958, 1963, 1968, 1973-м и в последующие годы. Фактически это была «конституционная» военно-политическая диктатура.

Ярким примером проявления тоталитаризма Стресснера может служить электоральное законодательство этого периода. Во время его правления в парагвайском законодательстве отсутствовали реальные механизмы, способные обеспечить участие граждан в управлении государством: не был предусмотрен институт выборного местного самоуправления, действовал запрет на деятельность оппозиционных правительствам политических партий.

Тоталитаризм, проявившийся в электоральном праве, обуславливал несамостоятельность правовых институтов и подверженность электорального права влиянию интересов правящего диктаторского режима А. Стресснера. В результате основной функции электорального права в этот период стало сохранение и укрепление режима личной власти диктатора.

В настоящее время ситуация коренным образом изменилась. За исторически короткий промежуток времени Парагвай сделал качественный рывок на пути демократического развития, и в настоящее время можно с уверенностью говорить о том, что в стране созданы все необходимые условия для участия в политической жизни самых широких слоев обще-

ства. Эти условия закреплены в текстах конституции, электоральных законов и подзаконных нормативных актов. Можно с уверенностью утверждать, что важнейшую роль в демократическом развитии Парагвая сыграло новое электоральное право, которое, с одной стороны, всесторонне отражает динамику развития общества, а с другой — предопределяет в значительной степени дальнейший вектор его развития.

В процессе развития электорального права Парагвая был использован передовой зарубежный опыт, что позволило избежать многих ошибок, и в первую очередь ошибок идеологического характера. В то же время в процессе развития и совершенствования правовых институтов в сфере электорального права в стране удалось не только сохранить специфические национальные и региональные доктринальные наработки в этой сфере, но и придать дополнительный импульс их творческому развитию.

В новом электоральном законодательстве Парагвая нашли отражение многие демократические нормы и принципы электорального права зарубежных демократических государств. Впервые в стране в законодательной форме была оформлена и закреплена как юридическая, так и фактическая независимость всех электоральных органов, что имело большое политическое значение и способствовало демократизации не только электорального права, но и всей политической системы страны. В Парагвае, впервые в истории страны, были установлены специфические механизмы контроля за проведением выборов, что позволило в значительной степени снизить опасность фальсификации избирательной кампании. Кроме того, в стране впервые была законодательно закреплена система ответственности за правонарушения и преступления, совершаемые в ходе проведения выборов.

В 1989 году в результате нового военного переворота диктатор Стресснер был свергнут своими сподвижниками.

Конец XX века ознаменовался в Латинской Америке серьезными общественно-политическими изменениями. В большинстве стран региона победила тенденция самой широкой демократизации политических систем, были приняты

новые конституции, новое электоральное законодательство. Впервые в истории региона армия была поставлена под контроль гражданского правительства, что нашло отражение в текстах основных законов.

Существенные демократические реформы не обошли стороной и Парагвай. Причем следует отметить интересную закономерность: чем более жестокий диктаторский режим переживало в предыдущий период то или иное латиноамериканское государство, тем в большей степени оно оказалось втянуто в демократический процесс. В первую очередь это коснулось Парагвая и Гаити, которым дольше других довелось прожить в условиях жесточайших диктатур.

## § 2. Конституция 1992 года

На первоначальном этапе демократизации в Парагвае в 1990 году была проведена широкая реформа электорального законодательства, а в 1992 году в результате успешной работы Национальной учредительной ассамблеи была принята седьмая по счету Конституция Республики Парагвай.

Из всех предыдущих основных законов эта Конституция оказалась самой демократической и обширной по содержанию. Она состоит из преамбулы, 291 статьи и 20 учредительных и переходных положений.

Общие принципы демократизма декларируются уже в преамбуле Конституции: признание человеческого достоинства, гарантии свободы, равенства и справедливости, принципы республиканской, представительной, общенародной и плюралистической демократии, утверждение национального суверенитета и независимости, а также принадлежность Парагвая к международному сообществу и принятие Конституции от имени народа Парагвая.

В первых же статьях Конституции провозглашается, что Республика Парагвай навсегда является свободной и независимой. Носителем суверенитета является народ Парагвая, который осуществляет государственную власть посредством

выборов. Правление реализуется законодательной, исполнительной и судебными властями, причем принцип разделения властей должен осуществляться на условиях равновесия, координации и взаимного контроля. Ни одна из этих властей не может присваивать или передавать любой другой власти либо физическим или юридическим лицам отдельные властные полномочия или государственную власть во всей ее полноте. Следует отметить, что практика недавнего прошлого страны подтолкнула законодателя к введению в текст Конституции прямого указания: «Диктатура — вне закона», — что, по-видимому, должно гарантировать невозможность повторения ужасов диктатуры генерала Альфредо Стресснера.

### **§ 3. Права, обязанности и гарантии**

Значительная часть конституционного текста отведена правам, обязанностям и гарантиям. Многие статьи несут на себе отпечаток диктаторского прошлого. Право на жизнь провозглашается неотъемлемым от человеческой личности. Защита права на жизнь гарантируется с зачатия человека. Наказание в виде смертной казни отменяется, гарантируется физическая и психическая неприкосновенность, а достоинство и репутация каждого находятся под защитой государства.

Никого нельзя подвергать жестоким, бесчеловечным или унижающим человеческое достоинство наказаниям или обращению. К актам геноцида, пыткам, интернированию, похищению и убийству по политическим мотивам срок давности не применяется. Конституция закрепляет значительный объем личных, политических и социально-экономических прав и свобод граждан.

Гарантируется идеологический плюрализм свободы слова и печати. Запрещен какой-либо закон, препятствующий или ограничивающий осуществление указанных свобод. В Конституцию Парагвая вводится даже специальная статья (29-я) «О свободе осуществления журналистской деятельности». В ней прямо декларируется, что журналист не обязан действо-

вать вопреки своей совести и раскрывать свои источники информации. Это явная реакция на жестокие преследования членов журналистского сообщества в годы диктатуры Стресснера.

Конституция закрепляет отдельную главу о коренном населении страны, в которой рассмотрены вопросы этической самобытности коренного населения, вопросы развития и защиты обширной собственности. Конституция освобождает представителей коренного населения от занятия должностей в социальных службах, несения гражданской и военной службы, а также от выполнения иных обязанностей, установленных законом. Эти положения должны гарантировать сохранение коренного населения Парагвая, которое подвергалось геноциду в периоды существования в стране диктаторских режимов. В Конституции Парагвая имеется даже специальная глава «О здоровье», в которой закреплено право граждан на здоровье как одного из основных прав личности. По Конституции никто не может быть лишен возможности получения медицинской помощи в государственных учреждениях здравоохранения.

Статья 4 Конституции закрепляет право на жизнь неотъемлемым от человеческой личности. Защита права на жизнь, по общему правилу, гарантируется с зачатия. Смертная казнь отменяется. Фактическая и психическая неприкосновенность, а также достоинство и репутация каждого находятся под защитой государства. Закон регламентирует свободу распоряжения людьми своим телом исключительно в научных или медицинских целях. Конституция также запрещает кого-либо подвергать пыткам, жестоким, бесчеловечным или унижающим человеческое достоинство наказаниям или обращению. К актам геноцида, пыткам, интернированию, похищению и убийству по политическим мотивам срок давности не применяется.

Конституция закрепляет статью о качестве жизни, указывая, что государство содействует повышению качества жизни посредством планов и политики, учитывающих влияние таких факторов, как крайняя бедность, нетрудоспособность или

возраст. Государство поощряет проведение демографических исследований, в том числе связанных с изучением влияния на население уровня социально-экономического развития страны, охраны окружающей среды и качества жизни граждан.

По Конституции каждый имеет право на благоприятную и находящуюся в экологическом равновесии окружающую среду.

Защита, сохранение и воспроизводство природных ресурсов, восстановление окружающей среды и сочетание указанных принципов с всесторонним развитием человечества составляют приоритетные цели, представляющие общественный интерес. На достижение указанных целей направлены соответствующие законодательство и политика правительства.

Деятельность, связанная с внесением изменений в окружающую среду, регулируется законом. Запрещается производство, установка, приобретение, обращение, владение или использование ядерного, химического и биологического оружия, а также ввоз в страну токсичных отходов. Закон может распространять действие указанного запрета на иные опасные вещества; также в целях национальных интересов закон регулирует вывоз за пределы национальной территории генетических ресурсов и технологий.

Преступность и наказуемость деяний в экологической сфере устанавливается законом. Вред, причиненный окружающей среде, подлежит обязательному возмещению и влечет обязанность устранить наступившие последствия. Несомненно исходя из недавнего террористического прошлого страны Конституция посвящает целый ряд статей провозглашению и гарантиям защиты личной свободы человека. Глава вторая Конституции так и называется — «О свободе», декларирует целый ряд важнейших личных прав и свобод человека и гарантирует установление такого личного статуса человека, которого граждане Парагвая были фактически полностью лишены во время диктаторского режима. Конституция прямо декларирует, что каждый имеет право на защиту своей свободы и безопасности. Никого нельзя обязать делать то, что не

предписано законом, и никому нельзя помешать делать то, что не запрещено законом.

Конституция запрещает любые формы рабства, принудительного труда и торговли людьми, но законом разрешено устанавливать обязанность осуществления общественных работ в пользу государства.

Никто не может быть лишен физической свободы и никому не может быть предъявлено обвинение иначе как по основаниям и на условиях, установленных Конституцией и действующим законодательством. Также никто не может быть задержан или арестован иначе как по письменному ордеру, выданному компетентной властью, кроме случаев задержания лица на месте преступления, за которое полагается соответствующая ответственность. При этом нормами Конституции каждому задержанному гарантируется право:

- на получение в момент задержания информации о причинах задержания, о праве хранить молчание и пользоваться услугами своего защитника. При задержании лица соответствующие власти обязаны представить письменный ордер, предписывающий задержание. Задержанный имеет право на немедленное сообщение о своем задержании родственникам или лицам, на которых он укажет;

- на поддержание свободного общения, кроме исключительных случаев ограничения данного права по распоряжению компетентного судьи. Но это ограничение не распространяется на общение с защитником и не может превышать срока, указанного в законе;

- на пользование услугами переводчика, если это необходимо;

- на доставку его в течение двадцати четырех часов к компетентному судье, который принимает соответствующее решение в соответствии с законом.

Конституция запрещает лишать лицо свободы за долги, кроме случаев выдачи компетентным судьей приказа за невыполнение алиментных обязательств или замену судебных штрафов или залога лишением свободы. Запрещена в соответствии с Конституцией обратная сила закона, кроме случа-

ев, улучшающих положение обвиняемого или осужденного. Конституционными нормами вводится запрет на самосуд или осуществление принадлежащих кому-либо прав с применением насилия, и при этом гарантируется законная защита.

Защита лиц и их прав в суде неприкосновенна. Каждый имеет право на рассмотрение его дела в компетентном суде компетентными, независимыми и беспристрастными судьями. Конституция закрепляет процессуальные гарантии. В уголовном или любом другом процессе, который может закончиться наложением наказаний или санкций, каждый имеет право:

- на действие в отношении него презумпции невиновности;

- на рассмотрение его дела в открытом судебном заседании, кроме случаев, когда, по мнению судьи, для защиты иных прав необходимо рассмотрение дела в закрытом заседании;

- не быть осужденным ранее вынесенным в отношении него судебным решением на основании законов, вступивших в действие до начала рассмотрения его дела в суде, и не подвергаться суду чрезвычайных судов;

- не быть осужденным более одного раза за одно и то же преступление. Дела, приведенные в исполнение, не могут рассматриваться повторно, за исключением случаев пересмотра вступивших в законную силу приговоров суда, каким-либо образом улучшающих положение лица, в отношении которого они вынесены, в случаях, предусмотренных уголовно-процессуальным законом;

- на защиту лично или с помощью защитника по его выбору;

- на предоставление со стороны государства помощи защитника бесплатно, в случае, если лицо не располагает денежными средствами для оплаты его услуг;

- на предъявление предварительно и подробно сформированного обвинения, получения копий соответствующих документов и ознакомление с ними, на предоставление ему средств и времени для подготовки защиты;

- на предоставление, исследование, осуществление контроля и оспаривание представленных против него доказательств;

- на недопустимость использования доказательств, полученных с нарушением правовых норм, или результатов следственных действий, произведенных в процессе с нарушением порядка их производства;

- на участие лично или через защитника в следственных действиях, которые ни в коем случае не могут производиться в тайне от указанных лиц. Срок предварительного следствия не может превышать установленного законом;

- на возмещение государством вреда, причиненного вследствие незаконного привлечения к уголовной ответственности в результате судебной ошибки.

Никто не обязан свидетельствовать против себя или родственников до четвертой степени кровного родства либо второй степени родства включительно, а также против своего супруга, лица, с которым фактически сожительствует. Противоправные действия, совершенные обвиняемым, и позор, которым он себя покрывает вследствие их совершения, не влияют на положение его родителей или родственников.

Заключение под стражу производится в качестве меры наказания только в случае необходимости производства следственных действий в ходе предварительного следствия. Ни в коем случае срок заключения под стражу не может превышать минимальный срок наказания, назначаемого за преступление, в совершении которого обвиняется данное лицо, о заключении под стражу выносится соответствующее постановление. Наказания, связанные с лишением свободы, имеют целью защиту общества и радикальное изменение осужденных. При этом такие наказания, как конфискация имущества и ссылка, Конституцией запрещены. Лица мужского и женского пола, отбывающие наказание, связанное с лишением свободы, содержатся в исправительных учреждениях отдельно. Несовершеннолетние осужденные содержатся отдельно от совершеннолетних. Задержанные лица содержатся отдельно от осужденных.

Важное установление, связанное с положением обвиняемого, заключается в том, что лица, освещающие в печати текущие судебные процессы, должны действовать непредвзято. До вынесения судебного приговора представление обвиняемого в печати виновным недопустимо. Не допускается доказывание истины и общеизвестных фактов по делам, возбужденным в связи с распространением сведений любого характера, порочащих честь и достоинство лица или подрывающих его репутацию по уголовным делам частного обвинения или по делам, относимых Конституцией или законом к сфере частной жизни и исключаемых из круга вопросов, подлежащих правовому регулированию. Доказывание упомянутых фактов допускается в случае возбуждения дела по факту выражения порицания лицам, являющимися государственными чиновниками, и в остальных прямо выраженных в законе случаях.

Конституцией признается свобода вероисповедания, культа и идеологии без каких-либо ограничений, кроме установленных Конституцией и законом. Никакое вероисповедание не носит официального характера. Отношения государства с католической церковью основываются на принципах независимости, сотрудничества и автономии.

Гарантируется независимость и автономия церквей и религиозных конфессий без каких-либо ограничений, кроме налагаемых Конституцией и законами. Никто не может подвергаться преследованию, допросам или понуждению к сообщению причин, по которым он придерживается своих убеждений или идеологии. Каждый имеет право на свободное выражение своей личности, творчества и создание собственного образа. Гарантируется идеологический плюрализм. Гарантируется свобода слова, печати и распространение убеждений и мнений без какой-либо цензуры и без ограничений, кроме установленных Конституцией. Не будет принят никакой закон, препятствующий или ограничивающий осуществление указанных свобод.

Не существует преступлений, которые могут быть совершены посредством прессы, за исключением общеуголовных.

Каждый имеет право собирать, обрабатывать или распространять информацию, а также использовать законные и подходящие для этой цели средства.

Использование средств массовой информации представляет государственный интерес. Функционирующие средства массовой информации не могут быть закрыты, а их работа приостановлена. Но при этом функционирование средств массовой информации, руководители которых не несут ответственности за предоставляемую информацию, не допускается. Всякая дискриминационная практика в отношении средств массовой информации, создание препятствий в их работе, в том числе свободному обороту, распространению и продаже газет, книг, журналов и другой печатной продукции, авторы или редакторы которых несут ответственность за их содержание, запрещена.

Гарантируется информационный плюрализм. В целях обеспечения наилучшей защиты прав детей, молодежи, неграмотных лиц, прав потребителей и женщин закон регулирует рекламную деятельность. Признается право каждого на получение достоверной, объективной, беспрепятственной информации. Государственные средства массовой информации общедоступны. Закон регулирует способы и сроки получения информации и ответственность за невыполнение обязанности по ее предоставлению.

Лицо, в отношении которого средства массовой информации распространили ложные, искаженные или двусмысленные сведения или причинили ущерб, имеет право на опровержение или разъяснение таких сведений на тех же условиях, на которых они были распространены, без освобождения этих СМИ от обязанности осуществить выплату адекватного возмещения причиненного ущерба. Организация и деятельность средств массовой информации, финансируемых государством, регулируется законом, который призван гарантировать доступ к использованию указанных средств на демократической и плюралистической основе и без какой-либо дискриминации всем слоям общества и политическим партиям и движениям.

Каждый имеет право собираться и проводить манифестации мирно, без оружия, преследуя законные цели без необходимости получения разрешения, а также право принимать участие в собраниях и манифестациях.

Закон может регламентировать проведение указанных собраний и манифестаций только по мотивам охраны прав третьих лиц и публичного порядка и только в определенные часы и в местах оживленного уличного движения.

Конституция декларирует право на личную жизнь. Личная и семейная жизнь неприкосновенны, каждый обязан уважать частную жизнь иных лиц. Частная жизнь граждан, если она не причиняет вред установленному законом публичному порядку или правам третьих лиц, исключается из круга вопросов, принадлежащих правовому регулированию.

Гарантируется право граждан на защиту их личной и семейной жизни, достоинства и образа, создаваемого в свободное от работы время. Жилище частных лиц неприкосновенно. Проникновение в жилище и его опечатывание возможно только по судебному приказу и согласно закону. Проникновение в жилище и его опечатывание возможны в случаях, когда лицо застигнуто на месте преступления или существует неминуемая угроза его совершения, а также возбуждение причинения вреда лицам или собственности.

Документы, удостоверяющие личность граждан, выданные им разрешения или удостоверения не могут быть конфискованы или изъяты властями. Указанные документы могут быть изъяты властями только в случаях, установленных законом.

Конституция гарантирует право на неприкосновенность личной переписки и личных документов. Личные документы граждан неприкосновенны. В случаях, допускаемых Конституцией и законом, признается свобода придерживаться своих этических или религиозных взглядов.

Каждый индивидуально или совместно с другими лицами имеет право обращаться в государственные органы с прошением о принятии мер, направленных на защиту окружающей среды обитания, здоровья, культурного наследия нации, ин-

тересов потребителей и иных интересов. Каждый имеет право на получение справедливого и адекватного возмещения причиненного государством вреда.

Конституция закрепляет право каждого на подачу петиций в любой компетентный государственный орган в письменной форме, который обязан дать ответ также в письменной форме.

Каждый парагваец имеет право проживать на своей Родине. Граждане Парагвая могут свободно передвигаться по национальной территории, менять место жительства и место пребывания, выезжать из Республики и возвращаться в нее, ввозить в страну и вывозить из нее свое имущество согласно Закону. Въезд в страну иностранцев, не имеющих в Парагвае определенного места жительства, регулируется законом с учетом существующих международных соглашений в этой области. Иностранцы, имеющие в Парагвае определенное место жительства, выдворяются из страны только по судебному решению.

Каждый свободен вступать в ассоциации или союзы, преследующие законные цели, в то же время никто не обязан принадлежать к определенной ассоциации. Формы объединения в профессиональные коллегии регламентируются законом. Тайные объединения и объединения полувоенного характера запрещены.

Парагвай признает право лиц, преследуемых по политическим мотивам или за совершение политических или связанных с политическими общеуголовных преступлений, а также за выраженные ими взгляды или убеждения, на территориальное или дипломатическое убежище. Власти должны немедленно предоставить указанным лицам документы и соответствующие охранные свидетельства. Ни одно лицо, получившее политическое убежище, не может быть принудительно перемещено в страну, власти которой осуществляют его преследование.

В соответствии с текстом Конституции никто не обязан платить налоги или предоставлять личные услуги, не установленные законом. Ни от кого нельзя требовать уплаты чрез-

мерных налогов и налагать чрезмерные штрафы. Перечисление в Конституции основных прав и гарантий не должно толковаться как отрицание других прав и гарантий, которые, будучи неотъемлемыми от человеческой личности, прямо не закреплены в ней. Отсутствие регламентирующего их закона не может служить основанием для умаления какого-либо закона или гарантии. Дополнением к правовому статусу личности является закрепление Конституцией принципа равенства, провозглашенного в нескольких статьях.

Конституция Парагвая декларирует, что все граждане Республики равны в достоинствах и правах. Дискриминация не допускается. Государство устраняет препятствия и факторы, поддерживающие и благоприятствующие дискриминации. Положения защитного характера, устанавливаемые в целях предотвращения несправедливого неравенства, направлены на уравнивание граждан в правах, а не на дискриминацию их. Государство гарантирует всем гражданам Республики:

- равенство доступа к правосудию и с этой целью устраняет препятствия, мешающие его осуществлению;

- равенство доступа к невыборным государственным должностям без предъявления каких-либо дополнительных требований, кроме пригодности к службе;

- равенство возможностей при участии в распределении природных богатств, материальных и культурных ценностей.

Мужчины и женщины имеют равные гражданские, политические, социальные, экономические и культурные права. Государство содействует созданию условий и адекватных механизмов для того, чтобы равенство было реальным и эффективным, устраняет мешающие или затрудняющие осуществление препятствия и облегчает участие женщин во всех сферах жизни нации.

Конституция Парагвая, как и большинство других новейших латиноамериканских конституций, посвящает целую главу семейным правам. По Конституции семья в Парагвае является основой общества. Всесторонняя защита семьи гарантируется. Семья — это постоянный союз мужчины и женщины, детей и иных родственников по восходящей и нис-

ходящей линиям. Каждый имеет право на создание семьи. При заключении брака и осуществлении семейных прав и обязанностей женщина и мужчина равны. Постоянное фактическое совместное проживание мужчины и женщины, для брака между которыми нет объективных препятствий, в том числе при условии, что указанные лица не состоят в ином браке, влечет наступление таких же правовых последствий, что и брак, заключенный в соответствии с условиями, установленными законом.

Брачный союз между мужчиной и женщиной является одной из основ семьи. Родители имеют право и обязаны содержать, воспитывать и обеспечивать безопасность своих несовершеннолетних детей. В случае невыполнения обязанности по содержанию своих детей родители привлекаются к ответственности согласно закону.

В случае необходимости совершеннолетние дети должны заботиться о своих родителях. Законом устанавливаются дополнительные формы социального обеспечения, предоставляемого многодетным семьям и матерям-одиночкам. Все дети равны перед законом. Равенство детей перед законом обеспечивается установлением отцовства. Любое упоминание о характере взаимоотношений родителей в личных документах лица запрещено.

Семья, общество и государство обязаны гарантировать ребенку гармоничное и всестороннее развитие в осуществлении объема принадлежащих ему прав, в том числе обеспечение проживания и воспитания ребенка в семье; предоставление ему полноценного содержания, права на защиту, в том числе от насилия и злоупотреблений со стороны любого лица, торговли детьми и их эксплуатации. Любое лицо может обратиться в компетентный государственный орган с просьбой о соблюдении указанных гарантий и привлечения нарушителей к ответственности. В случае конфликта права ребенка имеют верховенство над правами иных лиц.

Государство содействует укреплению родительской ответственности, поощряя создание институтов, необходимых для ее распространения. Государство содействует созданию

условий для активного участия молодежи в политическом, социальном, экономическом и культурном развитии страны.

Престарелые люди имеют право на всестороннюю защиту. Семья, общество и государство содействуют повышению благосостояния указанных лиц посредством социальных служб, деятельность которых направлена на предоставление им содержания, обеспечение их жильем, заботу об их здоровье и организацию досуга.

Конституция Парагвая закрепляет права особых категорий граждан. В целях наилучшей социализации особых категорий граждан государство гарантирует обеспечение охраны их здоровья и оказание соответствующей медицинской помощи, обучение, оздоровительный отдых и восстановительное лечение, а также их профессиональное развитие. Государство проводит политику социального обеспечения, направленную на реабилитацию и социализацию лиц, вследствие физических и психических недостатков нуждающихся в особой заботе. Они пользуются всеми правами, предоставляемыми действующей Конституцией гражданам Республики, без какой-либо дискриминации и в целях компенсации недостатков указанных лиц.

Режим имущества определяется законом. Имущество семьи включает не подлежащее изъятию жилище или семейное земельное владение, движимое имущество и средства производства. Государство проводит политику, нацеленную на предотвращение насилия и иных факторов, разрушающих единство и сплоченность членов семьи.

Государство признает право лиц свободно и ответственно принимать решение о количестве детей и получать соответствующие знания, информацию и услуги от создаваемых для этих целей социальных служб. Для лиц, нуждающихся в средствах, государство разрабатывает особые планы в области репродуктивного здоровья и здоровья матери и ребенка. Предоставление воспитания и образования является обязанностью общества, а особенно семьи, муниципалитетов и государства. Государство финансирует программы, направленные на создание дополнительных форм социального обеспечения,

в том числе снабжение нуждающихся в денежных средствах учеников школьными принадлежностями.

По Конституции признается главенствующая роль католической церкви в историческом и культурном развитии нации.

Большое значение для правового статуса личности в Парагвае, для осуществления электоральных кампаний и положения избирателей и кандидатов на выборные должности имеют положения Конституции о гражданстве. Гражданами Парагвая по рождению являются:

- 1) лица, родившиеся на территории Республики;
- 2) дети матери или отца парагвайца, родившихся за границей, если оба или один из родителей служат Республике;
- 3) дети матери или отца парагвайца, родившихся за границей, если их родители имеют постоянное место жительства в Республике;
- 4) дети, найденные на территории Республики, родители которых неизвестны.

Приобретение гражданства по пункту 3 осуществляется посредством устного заявления заинтересованного лица по достижении им восемнадцати лет. До достижения указанного возраста юридическую силу имеет заявление, сделанное его законным представителем, подлежащее подтверждению со стороны заинтересованного лица по достижении указанного возраста.

Ни один парагваец по рождению не может быть лишен гражданства, но может добровольно отказаться от него. Иностранцы могут приобретать парагвайское гражданство по натурализации, если они отвечают следующим требованиям:

- совершеннолетие;
- проживание на территории Республики в течение минимум трех лет;
- работают по какой-либо специальности в какой-либо должности, занимаются наукой, искусством или производственной деятельностью;
- поведение, отвечающее установленным в законе требованиям.

Обладание гражданством нескольких стран допускается при условии заключения между государством, гражданство которого лицо хочет приобрести, международного договора, имеющего силу конституции, и на основе принципа взаимности. Лица, приобретшие гражданство Парагвая по натурализации, утрачивают его в случае констатированного судебным решением отсутствия в Республике по неуважительной причине более трех лет или добровольного приобретения гражданства другого государства. Иностранцы, имеющие выдающиеся заслуги перед Республикой, могут быть награждены почетным гражданством на основании закона, принятого конгрессом.

Правами и обязанностями в полном объеме пользуются:

- парагвайцы по рождению по достижении восемнадцати лет;

- лица, приобретшие парагвайское гражданство по натурализации, через два года после его получения.

Осуществление прав и обязанностей, принадлежащих гражданам в полном объеме, приостанавливается в случае:

- принятия гражданства другого государства, за исключением случаев действия принципа взаимности;

- полной утраты лицом душевного здоровья, констатированной судебным решением, мешающей действовать осознанно и по собственному усмотрению;

- отбывания лицом наказания, связанного с лишением свободы, по вступившему в законную силу приговору суда.

Приостановление осуществления прав и обязанностей прекращается, когда согласно закону отпадают обусловленные им основания. Закон устанавливает нормы, регулирующие приобретение, восстановление или выбор гражданства, а также приостановление осуществления в полном объеме прав и обязанностей, принадлежащих гражданам. Исключительной компетенцией по рассмотрению указанных дел обладают органы судебной власти.

Большую роль в развитии демократизации трудовых отношений в Парагвае играет глава Конституции «О труде», которая закрепляет самые передовые нормы трудового законодательства, которые практически полностью отсутствовали

в прежних парагвайских конституциях и не могли признаваться в условиях жестоких диктаторских режимов.

В настоящее время трудовое законодательство Парагвая является одним из самых прогрессивных и демократических в регионе Латинской Америки. Трудовым отношениям посвящена отдельная глава Конституции, в ней декларируется, что все граждане Республики имеют право на труд на достойных и справедливых условиях и свободный выбор рода занятий, не противоречащего закону. Труд в его различных формах находится под защитой закона; отказ от предоставляемых работнику законом прав недопустим. Государство содействует проведению политики, нацеленной на обеспечение полной занятости и предоставление специальности населению, причем предпочтение отдается трудоустройству и обучению граждан Парагвая. Не допускается дискриминация работников по этническому принципу, на основании пола, возраста, религии, общественного положения и политических или профессиональных предпочтений.

Труд работников, имеющих физические или психические недостатки, находится под особой защитой государства. Работники обоих полов имеют равные трудовые права и обязанности. Материнство находится под особой защитой государства, включающей выплату женщине соответствующих пособий и предоставление отдыха, который не может быть менее двенадцати недель. Не допускается увольнение женщины в период беременности, родов и отпуска по уходу за ребенком. Закон устанавливает режим отпусков по уходу за ребенком, предоставляемых отцу.

Максимальная продолжительность рабочего дня в дневное время составляет восемь часов в день и сорок восемь часов в неделю, кроме особых случаев, специально установленных законом. В целях обеспечения нормального физического, интеллектуального и психического развития несовершеннолетних работников, их права являются приоритетными по сравнению с правами иных лиц.

Закон устанавливает сокращенную продолжительность рабочего дня на вредных, опасных, тяжелых, ночных или

посменных работах, выполняемых на предприятиях с непрерывным циклом производства. Вознаграждение за периоды перерывов в работе и ежегодные отпуска оплачиваются в соответствии с законом.

Работник имеет право на получение вознаграждения, гарантирующему ему и его семье свободное и достойное существование. Закон предусматривает следующие виды выплат: минимальную, необходимую для жизни, заработную плату, ежегодную денежную выплату на Рождество, социальные выплаты лицам, имеющим семьи; более высокую заработную плату по сравнению с основной тем работникам, которые выполняют вредные и опасные работы, работающим сверхурочно, в ночное время и в дни отдыха. По общему правилу предусматривается равная оплата за равный труд.

Государство устанавливает стимулирующий режим для предприятий, производящих дополнительные поощрительные выплаты работникам. Указанные поощрительные выплаты не зависят от выплачиваемой работнику заработной платы или иных полагающихся по закону выплат. В пределах, установленных законом, гарантируется право работников на защиту от безработицы и право на возмещение убытков в случае незаконного увольнения.

Система обязательного и всестороннего социального обеспечения работника и его семьи устанавливается законом. Государство содействует распространению права на получение социального обеспечения на все слои населения.

Службы системы социального обеспечения могут быть государственными, частными или смешанными. Их деятельность во всех случаях осуществляется под надзором государства. Средства системы социального обеспечения не могут направляться на какие-либо иные цели, кроме предоставления социального обеспечения, за исключением возможности вложения указанных средств с целью извлечения прибыли, за счет которого указанные фонды могут быть увеличены. Работники государственных и частных предприятий имеют право на объединение в профсоюз без необходимости получения предварительного разрешения.

Служащим вооруженных сил и полиции запрещено объединяться в профсоюз. Работодатели располагают равной свободой объединения. Никто не может быть принужден к вступлению в профсоюз.

Выборы руководящих органов и деятельность профсоюзов осуществляются на демократической основе согласно закону. Профсоюзы имеют право выдвигать коллективные требования и заключать коллективные договоры об условиях труда.

Государство содействует разрешению трудовых споров посредством примирительных процедур без ущерба общественным интересам. Арбитраж является предпочтительным способом разрешения трудовых споров.

В случае конфликта интересов работники государственных или частных предприятий имеют право на забастовку. Работодатели вправе организовывать забастовку на тех же условиях. Служащие вооруженных сил и полиции не могут объявлять забастовку.

Закон регулирует осуществление права на забастовку таким образом, чтобы ее проведение не причиняло вред работе предприятий отраслей, обеспечивающих нормальное функционирование общества. Выполнение трудовых, санитарных и норм по технике безопасности в процессе труда подлежит контролю и надзору со стороны государственных органов, созданных законом. Одновременно закон устанавливает ответственность за нарушение указанных норм.

Все граждане Республики имеют право на достойное жилище. Государство создает условия для эффективной реализации этого права и поощряет планы жилищного строительства, представляющего общественный интерес, особенно строительство жилья, предназначенного для лиц, нуждающихся в денежных средствах, посредством соответствующего финансирования.

Конституция Парагвая, учитывая недавнее коррупционное прошлое тоталитарного диктаторского режима, вводит специальные демократические разделы о государственной службе, которые имеют большое значение для демократизации государственного аппарата и осуществления электораль-

ных кампаний. Конституция декларирует, что государственные чиновники и служащие служат стране. Все парагвайцы имеют право занимать государственные должности. Закон регламентирует различные виды деятельности государственных чиновников и служащих. К указанным видам деятельности относятся: судебная, преподавательская, дипломатическая и консульская деятельность в области научных и технологических исследований, гражданская, военная и полицейская служба и иные виды, не перечисленные в настоящем абзаце.

Государственные чиновники и служащие пользуются правами, предоставляемыми Конституцией в разделе о трудовых правах в рамках единообразного трудового режима, действующего в отношении различных видов деятельности в пределах и при осуществлении гарантий, установленных законом. Государственные чиновники и служащие, включая избираемых на всенародных выборах, служащие государственных и совместных предприятий, автономных и децентрализованных учреждений и по общему правилу, служащие, получающие постоянное вознаграждение от государства, обязаны в течение пятнадцати дней с момента вступления или оставления должности декларировать имеющееся в их распоряжении имущество и источники доходов.

В качестве государственного чиновника или служащего никто, кроме лиц, занимающихся преподавательской деятельностью, не может получать более одной заработной платы или вознаграждения одновременно. Все государственные чиновники или служащие несут ответственность за свою деятельность. В случае совершения правонарушений, преступлений или бездействия при исполнении должностных обязанностей указанные лица несут персональную ответственность с соблюдением положений о субсидиарной ответственности государства; в случае возмещения причиненного вреда государство имеет право обратного требования к указанному чиновнику или служащему.

Такие демократические положения о правовом статусе государственного аппарата, закрепляемые основным законом страны — Конституцией 1992 года, — имеют большое не

только юридическое, но и политическое значение, поскольку способствуют борьбе с коррупцией в государственном аппарате и организуют в значительной мере работу высших и местных государственных органов, в том числе сформированных и на основе электоральных норм под непосредственным контролем общества.

Конституция Парагвая в дополнение к требованиям, ограничивающим возможность занятия поста президента или вице-президента, вводит специальные политические требования, проистекающие, несомненно, из недавнего государственного прошлого страны. В частности, в тексте Конституции существует специальная статья, ограничивающая возможности занятия поста президента для лиц, посягавших на Конституцию страны.

Декларируется, что военные или гражданские лица, возглавляющие государственный переворот, революцию или сходные с ними акции, посягающие на установленный настоящей Конституцией правопорядок и присваивающие вследствие их совершения исполнительную власть или военное командование, присущие высшим должностным лицам, лишаются права занимать какие-либо государственные должности в течение двух следующих конституционных сроков президентских полномочий при одновременном соблюдении положений о привлечении к уголовной и гражданской ответственности.

#### **§ 4. Органы государственной власти и избирательные процедуры**

Специальная глава Конституции закрепляет правовой статус и порядок деятельности вооруженных сил и полиции. Впервые в политической истории Парагвая эти силовые структуры поставлены под контроль и подчинены гражданским государственным властям, положениям Конституции страны и действующему законодательству. Конституция запрещает представителям этих структур, находящимся на дей-

ствительной службе при выполнении своих функций, входить в состав каких-либо партий или движений и заниматься политикой. Задачами вооруженных сил являются обеспечение территориальной целостности Республики и защита органов государственной власти, созданных в соответствии с настоящей Конституцией и законами. Организация и численность вооруженных сил определяются законом. Задачей полиции является обеспечение внутренней безопасности нации. Полиция защищает от преступных посягательств законно установленный публичный порядок, права и собственность физических и юридических лиц и обеспечивает их безопасность; предотвращает преступления, выполняет поручения компетентных властей и под руководством судебных органов осуществляет расследование преступлений. Организация и полномочия полиции регулируются законом № 222 от 9 июля 1993 года.

Конституция закрепляет систему государственных органов и различия в избирательных процедурах. Законодательная власть осуществляется конгрессом, состоящим из сената и палаты депутатов. Депутаты, сенаторы и их заместители избираются непосредственно избирателями. Заместители выполняют функции сенаторов и депутатов в случае их смерти, ухода с должности или отстранения от нее в течение периода, оставшегося до окончания срока работы конгресса, в случае временного отстранения от должности в течение периода, на который лицо отстраняется от должности. В остальных случаях вопрос решается согласно положениям регламента палаты. Сенаторы, депутаты и их заместители избираются на выборах, проводимых одновременно с избранием президента Республики. Законодатели избираются сроком на пять лет с возможностью переизбрания.

Срок полномочий начинается с 1 июля года выборов. Постоянные или временные вакансии палаты депутатов заполняются заместителями, которые избираются в том же департаменте, что и депутаты, а вакансии сената закрываются заместителями, внесенными в список, обнаруженный органами электоральной юстиции.

Палата депутатов состоит из представителей департаментов и включает как минимум до восьмидесяти депутатов и равного им числа заместителей, избираемых непосредственно народом на избирательных участках департаментов. Город Асунсьон является особым избирательным округом, от которого избирается один представитель и один заместитель.

Избирательная юстиция определяет количество мест в палате депутатов по каждому департаменту согласно числу избирателей. Законом число депутатов может быть увеличено пропорционально росту числа избирателей. Депутаты и их заместители — парагвайцы по рождению, — не должны быть моложе 25 лет.

Исполнительная власть осуществляется президентом Республики. Временно или постоянно его заменяет вице-президент. Кандидаты — парагвайцы по рождению, не моложе 35 лет, должны иметь полный объем гражданских и политических прав. Избираются на пять лет, начиная с 15 августа года, следующего за годом выборов. Лица, занимающие указанные посты, не подлежат переизбранию. Вице-президент может быть избран на пост президента на следующий срок только в случае ухода с занимаемого поста за шесть месяцев до проведения всенародных выборов. Лицо, занимающее пост президента более двенадцати месяцев, не может быть избран вице-президентом Республики.

Президент Республики и вице-президент избираются одновременно непосредственно народом простым большинством голосов на всенародных выборах, проводимых за 90—120 дней до истечения установленного Конституцией срока полномочий действующего президента. Конституция устанавливает иерархию исполнения обязанностей президента в случае необходимости: вице-президент, председатель сената, председатель палаты депутатов, председатель верховного суда страны. Конституция Парагвая закрепляет демократическую систему формирования и деятельности судебной власти, особенно подчеркивая ее независимый характер.

Президент Республики и вице-президент в течение срока своих полномочий не могут занимать иные государственные

или негосударственные оплачиваемые или неоплачиваемые должности. Они также не могут заниматься торговлей, производственной или какой-либо иной профессиональной деятельностью и обязаны посвятить себя исключительно выполнению своих функций.

Конституцию Республики Парагвай 1992 года следует отнести к конституциям латиноамериканского региона переходного периода к демократическому периоду развития общества и государства. Среди других латиноамериканских конституций эта Конституция является откровенно демократической.

## **§ 5. Изменения Конституции**

Настоящая Конституция может быть изменена полностью по истечении десяти лет с момента ее обнародования. С точки зрения внесения в нее поправок и текущих изменений Конституция относится к разряду жестких конституций.

Предложения об изменении Конституции могут вносить путем подачи подписанного прошения двадцать пять процентов законодателей, каждой из палат конгресса, президент Республики или тридцать тысяч избирателей.

Заявление о необходимости внесения изменений может быть принято только абсолютным большинством в две трети голосов членов каждой из палат конгресса. В случае принятия решения о необходимости внесения изменений Высший суд электоральной юстиции назначает всеобщие выборы членов Национального учредительного собрания, которые должны состояться в течение ста восьмидесяти дней с момента принятия такого решения и не должны совмещаться ни с какими иными выборами.

На членов Национального учредительного собрания распространяется неприкосновенность, установленная в отношении членов конгресса. Новая Конституция, одобренная Национальным учредительным собранием, подлежит обнародованию.

По истечении трех лет с момента провозглашения настоящей Конституции по инициативе одной четвертой законодателей любой из палат конгресса, президента Республики или тридцати тысяч избирателей, подавших подписанное прошение, в Конституцию могут вноситься поправки. Полный текст поправок должен быть одобрен абсолютным большинством голосов членов палаты, в которую было внесено предложение о поправках. Одобренный текст поправок подлежит одобрению абсолютным большинством голосов членов второй палаты. Если в одной из палат требуемого большинства голосов не набирается, поправки считаются отклоненными и не могут быть представлены на рассмотрение повторно в течение года.

После одобрения поправок обеими палатами конгресса их текст направляется в Высший суд электоральной юстиции, который в течение ста восьмидесяти дней назначает референдум. Если результаты референдума положительные, поправки одобряются, обнародуются и включаются в первоначальный текст Конституции.

Если результаты референдума отрицательные, не допускается внесение поправок в указанную часть Конституции в течение трех лет. В положения, затрагивающие порядок проведения выборов, состав, срок полномочий государственных органов или положения глав I, II, III и IV раздела II части первой поправки вноситься не могут, они могут быть изменены в указанном выше порядке.

Национальное учредительное собрание действует независимо от учредивших его властей. В течение срока его полномочий сфера его деятельности ограничена работой по внесению изменений в Конституцию, оно не может заниматься решением каких-либо иных задач. Собрание не может присваивать себе полномочия или подменять собой органы государственной власти, сужать или расширять круг предоставленных ему полномочий.

Конституция Парагвая закрепляет основные обязанности физических лиц, причем объем и характер этих обязанностей резко отличается от тех обязанностей, которые закрепились в

текстах конституций периода военно-диктаторских режимов, когда основными обязанностями являлось прямое подчинение и полная поддержка правящих авторитарных правителей и введение жестоких санкций за любые оппозиционные взгляды и действия. В Конституции обязанности физических лиц вполне соответствуют аналогичным нормам развитых демократических государств.

Прежде всего каждый обязан соблюдать законы и имеет право критиковать их без каких-либо ограничений, при этом запрещено призывать к неповиновению законам. Обязанность выполнять закон является базисным постулатом правового демократического государства не только для властных структур, но и для всех лиц, проживающих на территории данного государства.

Нарушение закона является действием, наказуемым статьей 296 уголовного кодекса. Критика же действующего законодательства необходима для процесса его улучшения и дальнейшей демократизации и не должна распространяться на действия органов и институтов, непосредственно связанных с принятием и реализацией такого законодательства.

Конституция декларирует, что ни в каком случае интерес частных лиц не может превалять над общим интересом. Все граждане обязаны сотрудничать на благо страны, нести установленные настоящей Конституцией и законом обязанности, в том числе службу, и выполнять соответствующие функции.

Каждый парагваец должен быть готов защищать Родину с оружием в руках. Для этого вводится обязательная военная служба. Закон регулирует условия несения обязательной военной службы. Несение военной службы должно осуществляться на основе всестороннего уважения человеческой личности и достоинства. В мирное время военная служба не может превышать двадцати месяцев.

Женщины несут военную службу по необходимости во время международных вооруженных конфликтов в качестве обслуживающего и вспомогательного персонала.

Граждане Парагвая в случае, если несение военной службы противоречит их убеждениям или вероисповеданию, несут

альтернативную гражданскую службу по оказанию разного рода помощи гражданам в специально созданных согласно закону центрах под страхом наступления гражданской ответственности. Регламентация и осуществление этого права не должны иметь карательный характер и не быть более обременительными, чем установленные для лиц, несущих военную службу. Запрещено несение не определенной в законе личной военной службы или службы, приносящей особый доход или прибыль частным лицам или предприятиям.

Закон регламентирует вклад, вносимый в обеспечение национальной безопасности иностранцами. Ветераны войны Чако и других международных конфликтов, защищавшие Родину, пользуются почестями и привилегиями: пенсиями, позволяющими им вести достойный образ жизни, преимущественно бесплатной и всесторонней медицинской помощью и другими благами, предоставляемыми им законом.

Права на получение средств, полагающихся ветеранам войны, в том числе умершим до обнародования настоящей Конституции, переходят вдовам или несовершеннолетним или недееспособным детям указанных лиц.

Полагающиеся им выплаты и привилегии не могут быть уменьшены и ограничены и являются непосредственно действующими без соблюдения каких-либо иных формальностей, кроме предъявления удостоверения участника войны. Бывшие военные заключенные боливийцы, выбравшие с момента подписания мирного договора местом жительства Парагвай, приравниваются в правах на получение средств и оказание соответствующей медицинской помощи к ветеранам войны Чако.

Другие обязанности граждан, связанные с семейными, имущественными, трудовыми и другими отношениями, закрепляются соответствующими статьями Конституции.

Конституция Парагвая закрепляет специальный раздел о законодательной процедуре в Национальном конгрессе. Эта процедура имеет большое значение, поскольку многие другие новейшие конституции стран Латинской Америки не содержат таких подробных норм законодательной процедуры в

высшем законодательном органе страны. Содержание таких норм в Конституции отражает, как правило, демократический характер основного закона и гарантирует правильную форму законодательного процесса.

Законопроект может быть внесен в любую из палат конгресса по инициативе членов каждой из палат, исполнительной власти, граждан и Верховного суда в случаях и на условиях, предусмотренных Конституцией и законом.

Каждый представленный на рассмотрение законопроект должен быть снабжен пояснительной запиской, содержащей обоснование причин, обуславливающих необходимость его принятия. Законопроект, одобренный палатой, в которую был внесен, немедленно передается на рассмотрение второй палаты. Если она одобряет законопроект, он считается принятым, и, если исполнительная власть утверждает его, она же обнарудует его как закон и публикует в течение пяти дней.

Каждый законопроект считается утвержденным исполнительной властью, если она не представляет замечаний и не возвращает его палате, в которую он был внесен, в течение шести рабочих дней, если он содержит более десяти статей, и в течение двенадцати рабочих дней, если он содержит более двадцати статей. В этих случаях законопроект подлежит автоматическому обнаружению и опубликованию.

Если одобряемый одной из палат законопроект отклонен в целом второй палатой, последняя возвращает его на новое рассмотрение. Когда палата, в которую законопроект был внесен абсолютным большинством голосов, утверждает его и он снова возвращается на рассмотрение во вторую палату, она может отклонить его повторно только абсолютным большинством в две трети голосов. Если указанное большинство голосов не набирается, законопроект считается одобренным.

В случае изменения законопроекта, одобренного палатой, в которую он был внесен, второй палатой, он возвращается первой палате, которая может только обсудить каждую из внесенных поправок. В этом случае осуществляется следующая процедура:

- Если все поправки принимаются, законопроект подлежит одобрению палатой.

- Если все поправки отклоняются абсолютным большинством голосов, законопроект повторно предоставляется на рассмотрение второй палаты, и если она абсолютным большинством голосов утверждает текст законопроекта в редакции, одобренной ею ранее, он считается одобренным. Если она его не утверждает, одобренным считается законопроект, утвержденный палатой, в которую законопроект был внесен.

- Если поправки частично отклоняются, а частично принимаются, законопроект повторно представляется на рассмотрение второй палаты, где отдельные поправки обсуждаются в целом, и в случае принятия или отклонения абсолютным большинством голосов законопроект считается одобренным в редакции, утвержденной указанной палатой.

Законопроект, одобренный любым из вышеперечисленных способов, передается исполнительной власти для обнародования. Если исполнительная власть представляет замечания по части законопроекта, он возвращается палате, в которую был внесен для ознакомления с ними и принятия ими соответствующего решения. Если палата отклоняет замечания абсолютным большинством голосов, законопроект направляется второй палате, где осуществляется такая же процедура. Если последняя также отклоняет представленные замечания абсолютным большинством голосов, подтверждается одобрение законопроекта в первоначальной редакции, исполнительная власть обязана обнародовать и опубликовать законопроект. Если палата отказывается рассматривать замечания исполнительной власти, законопроект не может быть повторно представлен на рассмотрение на сессии в текущем году.

Предусмотренные замечания могут быть приняты или отклонены обеими палатами конгресса частично или полностью. Если замечания частично или полностью приняты, обе палаты абсолютным большинством голосов могут принять решение об одобрении части законопроекта, в отношении которой не было представлено замечаний; в этом случае

указанная часть законопроекта подлежит обнародованию и опубликованию исполнительной властью.

Замечания рассматриваются палатой, в которую законопроект был внесен, в течение семидесяти дней с момента его представления, тем же сроком располагает вторая палата. Если законопроект отклонен исполнительной властью в целом, он возвращается в палату, в которую был внесен, которая рассматривает его заново. Если она абсолютным большинством голосов подтверждает одобрение текста законопроекта в первоначальной редакции, он передается на рассмотрение второй палате, если она одобряет его абсолютным большинством голосов, исполнительная власть обнародует и опубликовывает законопроект. Если палаты не согласны с решением исполнительной власти об отклонении законопроекта в целом, он не может быть повторно представлен на рассмотрение на сессии в текущем году.

Исполнительная власть может обращаться с просьбой о безотлагательном рассмотрении направляемого в конгресс законопроекта. В этом случае законопроект рассматривается палатой, в которую направлен, в течение тридцати дней с момента получения, а второй палатой — в течение последующих тридцати дней. Если законопроект не отклонен в течение указанного срока, он считается принятым.

Исполнительная власть может обращаться с просьбой о безотлагательном рассмотрении законопроекта на любой стадии законодательного процесса, даже если палаты отложили его рассмотрение. В этом случае срок, в течение которого законопроект должен быть рассмотрен, начинается с момента получения палатами такой просьбы.

Каждая из палат большинством в две трети голосов может в любой момент прекратить рассматривать законопроект в срочном порядке, в этом случае с момента принятия такого решения законопроект рассматривается в обычном порядке.

В период очередной сессии конгресса исполнительная власть может обратиться с просьбой о безотлагательном рассмотрении только трех законопроектов, кроме случаев, когда палата, в которую законопроект внесен, принимает решение

о безотлагательном рассмотрении иных законопроектов. Законопроект, представленный в одну из палат и одобренный палатой, в которую был внесен в период очередной сессии, передается во вторую палату для рассмотрения его в течение трехмесячного срока (срок не подлежит продлению), если по истечении этого срока председатель палаты, в которую был внесен законопроект, направляет второй палате письменное сообщение: законопроект считается одобренным этой палатой и направляется исполнительной власти для обнародования и опубликования.

Указанный срок приостанавливается на период с двадцать первого декабря до первого марта. Вторая палата может рассмотреть законопроект в период следующей очередной сессии только в случае, если рассмотрение происходит в пределах указанного трехмесячного срока.

Исполнительная власть может отозвать внесенные на рассмотрение законопроекты или отказаться от их поддержания, кроме случаев, когда они получили одобрение палаты, в которую были внесены. Обязательны к исполнению только обнародованные и опубликованные законы. Если исполнительная власть не выполняет свою обязанность обеспечить опубликование законов в сроки и в порядке, установленным настоящей Конституцией, опубликование осуществляет председатель конгресса, а в его отсутствие председатель палаты депутатов.

При принятии законов используется следующая формулировка: «Национальный конгресс Парагвая принимает акт, имеющий силу закона». При обнародовании законов используется следующая формулировка: «Признается законом Республики к опубликованию и внесению в Государственный реестр».

Каждая из палат абсолютным большинством голосов может делегировать комиссиям полномочия на рассмотрение законопроектов, резолюций и деклараций. Простым большинством голосов каждая из палат может отозвать делегированные полномочия на любой стадии рассмотрения законопроекта до момента его одобрения, отклонения или

утверждения комиссией. Не подлежат делегированию полномочия, касающиеся принятия закона о государственном бюджете, кодексов, рассмотрения законопроектов, регулирующих налогообложение, деятельности военных, связанных с организацией ветвей государственной власти и являющихся результатом реализации принадлежащего гражданам права законодательной инициативы, а также ратификация международных договоров.

Проект закона о государственном бюджете вносится исполнительной властью в конгресс ежегодно не позднее первого сентября. Из числа членов конгресса создается комиссия из двух палат, которая, получив законопроект, изучает его и в течение срока, не превышающего семидесяти дней, представляет в соответствующие палаты свои заключения.

Получив их, палата депутатов приступает к рассмотрению законопроекта в пленарных заседаниях и должна завершить его в течение пятнадцати дней. Сенат располагает таким же сроком на рассмотрение законопроекта с поправками, внесенными палатой депутатов, и, если сенат их одобряет, законопроект считается одобренным. В ином случае законопроект с возражениями возвращается в палату депутатов, которая согласно процедуре, предусмотренной статьей 208 Конституции (абзацы 1, 2 и 3) в течение десяти дней рассматривает только положения, вызвавшие разногласия с сенатом. Сроки, установленные выше, не подлежат продлению, нерассмотренный законопроект считается одобренным.

Палаты могут отклонить законопроект, представленный на рассмотрение исполнительной властью в целом, только абсолютным большинством в две трети голосов от общего числа членов каждой палаты. Если исполнительная власть по какой-либо причине не представила в конгресс законопроект о государственном бюджете в течение установленного срока или он был отклонен согласно положениям статьи 216 конституции, продолжает действовать бюджет текущего финансового года.

За пятнадцать дней до начала парламентских каникул каждая палата абсолютным большинством голосов назнача-

ет шесть сенаторов и двенадцать депутатов и три и шесть заместителей соответственно, они образуют постоянную комиссию, выполняющую функции конгресса с момента наступления парламентских каникул до начала работы сессии очередного созыва.

Собравшись, сенаторы и депутаты назначают председателя постоянной комиссии и иных должностных лиц, о чем в письменной форме уведомляют исполнительную и судебную власть.

В обязанности и полномочия постоянной комиссии входит:

- обеспечение соблюдения конституции и законов;
- принятие внутреннего регламента;
- созыв палаты на подготовительные сессии с тем, чтобы ежегодное открытие конгресса состоялось своевременно;
- созыв и организация внеочередных сессий палат конгресса согласно полномочиям конституции;
- выдача разрешения президенту Республики в период парламентских каникул временно отсутствовать на национальной территории в случаях, предусмотренных конституцией;
- осуществление иных обязанностей и полномочий, закрепленных конституцией.

По окончании выполнения своих полномочий постоянная комиссия представляет каждой из палат отчеты, несет перед ними ответственность за принятые меры или выданные на их принятие разрешения.

## **Глава II. Конституционные основы электорального права Республики Парагвай**

### **§ 1. Основные принципы**

Важнейшим элементом электорального законодательства в Парагвае являются основные принципы электорального права, закрепляемые конституцией 1992 года и электоральным кодексом 1996 года. Причем в перечне этих принципов можно выделить как общепринятые принципы, известные абсолютному большинству современных зарубежных государств, так и специальные принципы, которые отражают особенности политико-исторического и социально-экономического развития этого государства как в прошлом, так и на современном этапе его развития. Общепринятыми принципами являются принципы всеобщего, свободного, прямого и равного электорального права при тайном голосовании.

Предусмотрена строгая периодичность проведения выборов президента и вице-президента страны, депутатов палаты представителей и сенаторов Национального конгресса, органов местного самоуправления, представителей в Латиноамериканский парламент, судей низшей судебной инстанции.

Принцип свободных выборов имеет для Парагвая особое значение, поскольку эта страна, как и большинство других латиноамериканских стран, в течение многих лет переживала периоды господства тоталитарных государственных режимов, которые характеризовались абсолютной несвободой во всех сферах общественно-политической жизни, в том числе и в области формирования государственных органов путем свободных выборов.

В конституции Парагвая отсутствует специальный раздел об электоральной системе, а общие принципы ее включены в главу о политических правах и обязанностях. Конституция провозглашает голосование правом, обязанностью и общественной функцией избирателя. Голосование является основой демократического и представительного режима. Голосо-

вание всеобщее, свободное, прямое, равное и тайное, подсчет голосов осуществляется по пропорциональной системе, открыто и контролируемо. Особенностью электорального права, закрепляемого нормами парагвайской конституции, является закрепление голосования на выборах в политические, профсоюзные, общественные и иные организации, которые проводятся в соответствии с теми же принципами и процедурами.

Принцип свободы выборов и закрепление четкого механизма его осуществления в законодательстве Парагвая является серьезным элементом в демократическом развитии этого государства. Конкретное содержание принципа свободы выбора находит свое юридическое закрепление не в тексте конституции, а в электоральном кодексе и других законах.

Свобода выбора означает, что никто не может под угрозой применения административных и уголовных санкций прямо или косвенно, а также через посредников принуждать избирателей голосовать за определенного кандидата, электоральный список или политическую партию. Это же относится и к возможности принуждать избирателя к подобного рода незаконным действиям. Для осуществления принципа свободы выбора законодательство предусматривает специальные гарантии невмешательства органов власти и официальных должностных лиц в ход электоральной кампании. С этой целью вводятся специальные запреты и ограничения. Одним из таких является невозможность нахождения на определенном расстоянии от мест голосования представителей вооруженных сил и лиц с оружием.

Следующим общим важным принципом является принцип всеобщности, который закрепляется в статье 120 «Об избирателях» конституции 1992 года, где прямо декларируется, что граждане Парагвая, проживающие на его территории и достигшие восемнадцати лет, без какого-либо различия могут участвовать в выборах. Граждане могут избирать и быть избранными без каких-либо ограничений, кроме установленных действующей конституцией и законами. Иностранцы, имеющие в Парагвае определенное место жительства, на

муниципальных выборах пользуются теми же правами, что и граждане Парагвая. К числу ограничений временного характера следует отнести ограничение избирательного права натурализованных граждан.

В соответствии со статьей 152 конституции 1992 года лица, получившие парагвайское гражданство по натурализации, могут участвовать в выборах не ранее чем через два года после получения свидетельства о натурализации. Кроме того, осуществление в полном объеме прав и обязанностей, принадлежащих гражданам, приостанавливается в случае:

- принятия гражданства другого государства, за исключением действия принципа взаимности;
- полной утраты лицом душевного здоровья, констатированной судебным решением, мешающей действовать осознанно и по собственному усмотрению;
- отбывания лицом наказания, связанного с лишением свободы, по вступившему в законную силу приговору суда.

Приостановление осуществления прав и обязанностей прекращается, когда согласно закону отпадают обусловившие его основания.

Конституция вводит некоторые ограничения для кандидатов на пост президента Парагвая, имея в виду недавнее прошлое этого государства. В частности, статья 236 конституции страны прямо устанавливает, что военные или гражданские лица, возглавляющие государственный переворот, революцию или сходные с ними акции, посягающие на установленный конституцией правопорядок и присваивающие вследствие совершения исполнительную власть или военное командование, присущие высшим должностным лицам, лишаются права занимать какие-либо государственные должности в течение двух следующих конституционных сроков президентских полномочий при одновременном соблюдении положений о привлечении к уголовной и гражданской ответственности.

Могут лишаться электоральных прав лица, которые совершили серьезные правонарушения и уголовные преступления в период различных этапов электоральных кампаний.

Это касается актов коррупции в различных формах, актов фальсификации результатов голосования, подмены документации электоральных комиссий, насильственных действий в отношении избирателей и кандидатов на выборные должности и пр.

Санкции могут вводиться также на основе судебных решений и действуют в установленный законодательством период времени. Кроме того, в ряде случаев продолжают действовать в пассивном электоральном праве ограничения на занятие выборных постов представителями вооруженных сил, находящихся на действительной военной службе, полиции, священников и некоторых других категорий граждан.

К основным принципам электорального права относятся и принципы периодического проведения выборов, причем это обеспечивается установленными в законе специальными правовыми гарантиями. Этот принцип предусматривает, что ни одно лицо, занимающее выборную должность, не может исполнять свои обязанности по истечении определенного установленного законом срока и обязано передать свои полномочия новому лицу, избранному на эту должность. Реализация этого принципа обеспечивается посредством закрепления в законодательстве системы четких правовых гарантий.

Одной из важных юридических гарантий, обеспечивающих периодическое проведение выборов, является наличие независимых государственных электоральных органов, к компетенции которых относятся все вопросы, связанные с организацией и проведением выборов. К этой же гарантии относится и независимая судебная власть и другие важные контрольные органы. Не менее важной гарантией периодического проведения различных видов выборов является установление в нормах конституции предельного срока пребывания в должности депутатов палаты представителей, сенаторов и президента.

Президент Республики и вице-президент занимают указанные посты в течение пяти лет, начиная с пятнадцатого августа года, следующего за годом выборов, указанный срок не может быть продлен. Лица, занимающие указанные посты,

не подлежат переизбранию.

Президент Республики и вице-президент избираются одновременно непосредственно народом простым большинством голосов на всенародных выборах, проводимых за девяносто дней до истечения установленного конституцией срока полномочий действующего президента.

Сенаторы, депутаты и их заместители избираются на выборах, проводимых одновременно с выборами на пост президента. Законодатели избираются сроком на пять лет, срок полномочий начинается с первого июля, они могут быть переизбраны.

Важным принципом электорального права Парагвая является принцип прямого голосования, что считается наиболее демократичным, поскольку между кандидатами на выборные должности и избирателями не существует никаких промежуточных инстанций в форме выборщиков, как в США при выборах президента и вице-президента, или каких-либо комиссий, представителей или в форме двухступенных выборов.

Избиратели голосуют непосредственно и напрямую, персонально за кандидатов на должности президента и вице-президента, сенаторов и депутатов палаты представителей, мэров департаментов, членов муниципальных советов и других выборных должностных лиц.

Следующим принципом электорального права Парагвая является принцип равных выборов, что включает в себя два аспекта: равенство голосов избирателей и равенство электоральных округов. Количественный аспект принципа равенства голосов избирателей предусматривает правило «один избиратель — один голос».

Второй аспект равенства выборов предусматривает равенство электоральных округов, с тем чтобы электоральные округа не могли значительно различаться либо по численности избирателей, либо по количеству подлежащих избранию кандидатов. Прежде всего это касается парламентских выборов и выборов в органы местного самоуправления. Совершенно очевидно, что абсолютное равенство электоральных округов по численности избирателей на практике едва ли до-

стижимо, поскольку динамика изменения численности населения довольно значительна, а сами электоральные округа довольно статичны.

За соблюдением принципа равенства электоральных округов строго следят электоральные органы, ответственные за подготовку и проведение электоральных кампаний и применение санкций в случае нарушения принципа равенства округов. Для каждого вида выборов органы, регулирующие проведение выборов, уточняют границы электоральных округов, равно как и формирование новых или реорганизацию старых округов.

Следующим важным принципом электорального права Парагвая является принцип тайного голосования, который устанавливает, что никакое третье лицо, включая и должностных лиц электоральных органов, не имеет права присутствовать при заполнении избирателем бюллетеня для голосования, а также не имеет права знакомиться с результатами волеизъявления конкретного избирателя.

Электоральное законодательство Парагвая вводит определенные гарантии для обеспечения принципа тайного голосования. К их числу относится правило, в соответствии с которым избиратель заполняет избирательный бюллетень и голосует в специально отведенных помещениях и кабинках.

Для избирателей, которые по состоянию здоровья не в состоянии самостоятельно заполнить избирательный бюллетень (инвалиды по зрению, безрукие и другие категории), предусмотрено некоторое отступление от этого принципа. Они могут при информации членов электоральной комиссии пригласить для заполнения своего бюллетеня посторонних лиц, но известных избирателю лично.

В перечень этих лиц не могут входить сотрудники электоральных комиссий данного электорального участка, кандидаты на выборные должности, наблюдатели от политических партий и некоторые другие категории граждан. Каждый такой случай голосования и нарушения тайны голосования должен быть отмечен в документах данной электоральной комиссии.

## § 2. Источники электорального права

Основным источником электорального права Парагвая служит его конституция. Конституция 1992 года является одной из самых демократических в регионе Латинской Америки. Она закрепляет общепринятые в демократических государствах принципы современного электорального права (см. предыдущий параграф). Конституция закрепляет широкий объем прав и свобод граждан, что гарантирует свободное участие граждан в политической жизни и в первую очередь — в формировании высших органов государственной власти (президента и вице-президента, палаты представителей и сенаторов Национального конгресса, правительства и других органов, в том числе и органов местного самоуправления).

Для участия граждан в политической жизни страны большое значение имеют статьи конституции 1992 года о праве граждан на формирование политических партий, проведение мирных митингов, собраний, демонстраций.

Конституция закрепляет гарантии защиты личного статуса граждан, право на судебную защиту. Впервые был учрежден институт защитника народа.

Следующим важным источником электорального права Парагвая является электоральный кодекс Парагвая — закон № 839 от 17 апреля 1996 года с поправками 2001, 2002, 2003, 2004, 2007 годов.

Электоральный кодекс 1996 года включает в себя 353 статьи основного текста и 34 поправки. Кодекс регулирует основные вопросы организации и проведения выборов различных видов, детализирует основные принципы и нормы электорального права, закрепленные в тексте конституции.

Он содержит следующие разделы и главы:

Часть I. Общие положения

Раздел I. Общие положения

Глава 1. Право голоса

Глава 2. Электоральные нормы

Раздел II. Партии и политические движения

Часть II. Декларация основ

- Раздел I. Создание партий и политических движений
  - Глава 1. Подготовительные цели
  - Глава 2. Формирование и признание партий
  - Глава 3. Названия и символы партий и политических движений
  - Глава 4. Принципы и программы
  - Глава 5. Статуты
- Раздел II. Организация и функционирование
  - Глава 1. Объединение и раскол
  - Глава 2. Союзы партий
  - Глава 3. Вступление в партию
  - Глава 4. Внутреннее функционирование
  - Глава 5. Журналы и документация политических партий
- Раздел III. Собственность партий и политических движений
  - Глава 1. Имущество и ресурсы
  - Глава 2. Поддержка и оплата
  - Глава 3. Утрата законной силы и исчезновение
  - Глава 4. Кандидаты политических движений
- Часть III. Электоральный процесс
  - Раздел I. О правах и обязанностях избирателей
    - Глава 1. Активное электоральное право
    - Глава 2. Пассивное электоральное право
    - Глава 3. Электоральные документы
    - Глава 4. Электоральное оборудование и инструменты
  - Раздел II. Электоральный реестр
    - Глава 1. Структура и формирование постоянного реестра граждан и реестров граждан в дистриктах
    - Глава 2. Регистрация
    - Глава 3. Недостатки и жалобы
    - Глава 4. Функционирование и устранение ошибок
  - Раздел III. Проведение выборов
    - Глава 1. Объявление о проведении выборов
    - Глава 2. Выдвижение кандидатур
    - Глава 3. Изъяны и оспаривание кандидатур
    - Глава 4. Бюллетени для голосования
    - Глава 5. Комиссии по получению голосов избирателей
    - Глава 6. Доверенные лица и наблюдатели

Глава 7. Общие положения

Глава 8. О голосовании

Раздел IV. Подсчет голосов

Глава 1. Подсчет голосов и законность выборов

Раздел V. Специальные нормы

Глава 1. Избрание конституционных конвентов

Глава 2. Избрание президента Республики

Глава 3. Избрание сенаторов, депутатов и парламентариев

Меркосур

Глава 4. Избрание хунт департаментов и губернаторств

Глава 5. Избрание муниципальных хунт

Глава 6. Избрание интендантов муниципалитетов

Глава 7. Распределение депутатских мандатов

Раздел VI. О референдуме

Глава 1. Общие положения

Глава 2. Народная инициатива

Часть IV. Государственное финансирование

Глава 1. Электоральные субсидии

Часть V. Пропаганда

Глава 1. Политическая пропаганда

Часть VI. Санкции

Раздел I. Причины недействительности выборов

Раздел II. О преступлениях

Глава III. Нарушения

Глава IV. Правила применения

Заключительные и переходные положения (статьи 343—348 + 34 поправки и изменения текста)

Помимо электорального кодекса Парагвая 1992 года источником электорального права могут выступать уголовно-процессуальный кодекс Парагвая 1998 года, гражданский кодекс Парагвая 1989 года, уголовный кодекс Парагвая 1996 года. В качестве источников электорального права выступают органические и регламентные законы. Органические законы регулируют структурные построения органов государственной власти и органов местного самоуправления. К таким органическим законам можно отнести:

- Закон № 222 1993 года «О национальной полиции»;

- Закон № 296 1994 года «Организация Совета магистратуры»;
- Закон № 426 1994 года «Об организации правительства департаментов»;
- Закон № 609 1995 года «О Верховном суде юстиции»;
- Закон № 631 1995 года «О ведомстве Защитника народа»;
- Закон № 1562 2000 года «О прокуратуре»;
- Закон № 3966 2010 года «Об организации муниципального правительства».

Регламентные законы:

- Закон № 1262 1987 года «Право на опровержение или право на доказательство»;
- Закон № 1066 1997 года «О регламентации проведения публичных митингов и мирных собраний»;
- Закон № 1500 1999 года «О регламентации конституционного принципа хабеас корпус».

Кроме указанных источников можно отметить решения Верховного суда Парагвая, Высшего суда электоральной юстиции и некоторые другие документы. Можно констатировать, что различные источники электорального права Парагвая образуют достаточно стройную и логически последовательную систему правовых норм, которая является фундаментом построения и дальнейшего развития демократического электорального процесса Республики Парагвай.

Во всех этих законах получают дальнейшее развитие нормы конституции и нормы, определяющие статус избирателя. Электоральные законы закрепляют условия осуществления электорального права и устанавливают гарантии свободного волеизъявления граждан в ходе голосования.

Электоральные законы содержат специальные разделы, касающиеся деятельности органов, отвечающих за организацию и проведение выборов. Эти же законы устанавливают структуру и указывают порядок формирования таких органов, определяют обязанности их должностных лиц.

Электоральные законы содержат нормы, регламентирую-

щие участие политических партий в электоральном процессе: устанавливают цели деятельности политических партий, порядок их государственной регистрации и приобретение ими статуса юридического лица, содержат условия, порядок и пределы осуществления партиями своих прав по участию в электоральной кампании, регулируют финансовые вопросы деятельности партии.

Электоральные законы являются важнейшим источником электорального права, в котором детально регулируются вопросы, связанные с проведением электоральной кампании, в том числе определяются необходимые способы и сроки ее проведения. Особое внимание уделяется правовому оформлению процесса голосования как основного этапа проведения выборов.

Важным структурным элементом системы источников электорального права являются подзаконные нормативные акты. Спецификой данного вида источников является их подчиненный характер, поскольку в большинстве случаев подзаконные нормативные акты развивают соответствующие положения электоральных законов. Это, однако, отнюдь не умаляет важности данного вида источников электорального права для нормального обеспечения хода электорального процесса. Важность таких источников электорального права обусловлена более простой процедурой их принятия. В результате действия таких нормативных актов у электоральных органов появляется возможность максимально быстро и эффективно устанавливать необходимое правовое регулирование отдельных аспектов электорального процесса, которые в ином случае не имели бы столь быстрой возможности их применения и использования на практике.

## **Глава III. Органы, отвечающие за организацию и проведение выборов**

### **§ 1. Система электоральных органов**

Система государственных органов Республики Парагвай, которые несут ответственность за организацию и проведение всех видов выборов в стране, устанавливается конституцией 1992 года, электоральным кодексом 1996 года и специальным электоральным законодательством, которое включает в себя органический закон № 95 от 1995 года, регулирующий порядок организации, структуру и полномочия органов электоральной юстиции. Конституция устанавливает, что в исключительной компетенции электоральной юстиции находится назначение выборов, рассмотрение и разрешение дел о нарушениях электорального законодательства организациями, руководство которых следит за рассмотрением жалоб и разрешением конфликтов, возникающих в связи с проведением общенациональных департаментских и муниципальных выборов, а также признанием действительным правового положения лиц, победивших на выборах.

Кроме того, в компетенцию электоральной юстиции входит разрешение споров, проистекающих из иных форм участия народа при осуществлении власти, и споров, касающихся выборов и деятельности политических партий и движений Парагвая.

Органический закон № 695 устанавливает, что электоральная юстиция обладает административными полномочиями и юридической самостоятельностью в пределах, установленных действующим законодательством. Электоральная юстиция включает в себя следующие подразделения:

- Высший суд электоральной юстиции;
- электоральные трибуналы;
- электоральные судьи;
- электоральные прокуроры;
- управление регистрации избирателей;
- вспомогательные электоральные органы.

В компетенцию электоральной юстиции в первую очередь входит разрешение конфликтов, проистекающих из общенациональных департаментских и муниципальных выборов, а также из иных форм народных опросов, устанавливаемых конституцией, и вопросы, относящиеся к деятельности постоянного гражданского реестра.

Сюда же входит и решение вопросов о законности использования наименований, эмблем, символов и других знаков, присущих партиям, движениям и электоральным союзам, образования, признания, структуры, функционирования, утраты законной силы и ликвидации партий, политических движений и электоральных союзов; в вопросах внутренних споров партий, политических движений и электоральных союзов, тех, которые не могут быть представлены на рассмотрение электоральной юстиции без утомительных процедур, приводящих к нарушению внутренних статуты и регламентов любой партии, политического движения или электорального союза; в отношении нарушений, предусмотренных электоральным кодексом; в отношении защиты, предусмотренной электоральными правилами, или относящиеся к политическим организациям и в разрешении вопросов, возникающих в результате выборов, предусмотренных в других законах.

## **§ 2. Высший суд электоральной юстиции**

В соответствии с нормами конституции Высший суд электоральной юстиции состоит из трех членов, которые избираются и смещаются с должности тем же способом, что и члены Национального верховного суда. К членам Высшего суда электоральной юстиции предъявляются следующие требования: они должны быть парагвайцами по рождению, достичь к моменту назначения на должность тридцатилетнего возраста, иметь ученую степень по юридической специальности, иметь статус адвоката, иметь стаж работы по юридической профессии в должности судьи или преподавателя юридических дис-

циплин университета одновременно, отдельно или по совместительству в течение не менее десяти лет.

При назначении на должность судьи Высшего суда электоральной юстиции претенденты должны принимать торжественную присягу перед палатой сенаторов Национального конгресса. Высший суд электоральной юстиции ежегодно назначает из числа своих членов председателя и заместителя председателя суда.

Председатель осуществляет законное представительство электоральной юстиции и осуществляет административный надзор за ее деятельностью. Высший суд электоральной юстиции обладает высшими полномочиями по избирательным вопросам, и против его решений могут быть представлены действия по мотивам неконституционности. Этот верховный суд заседает в столице Республики, и его юрисдикция распространяется на всю национальную территорию.

Высший суд электоральной юстиции несет ответственность за управление и осуществление контроля за реестром избирателей и управлением средствами, ассигнованными из генерального бюджета страны на электоральные цели.

Обязанностями и полномочиями Высшего суда электоральной юстиции является следующее:

- выполнять и добиваться выполнения конституции и законов;
- разрешать жалобы, предоставленные на нарушения;
- рассматривать жалобы на апелляции, отвергнутые юстицией;
- разрешать жалобы, представленные против решений, принятых управлением электоральным реестром, и требовать эти решения для собственного ознакомления;
- разбираться в отводах и самоотводах членов самого Верховного суда и членов электоральных судов;
- решать в соответствии со статьями 30 и 38 закона споры и внутренние конфликты общенационального характера партий, политических движений и электоральных союзов;

- осуществлять высший контроль с дисциплинарными возможностями за любой электоральной организацией Республики;
- созывать, направлять и финансировать выборы и народные опросы;
- устанавливать число мест для палаты депутатов департаментских хунт каждого департамента и столицы Республики в соответствии со статьей 221 конституции Республики;
- осуществлять подсчет и выносить судебные решения по результатам выборов и народных опросов, как и объявление победителей на выборах и объявление результатов муниципальных комиссий;
- объявлять в последней инстанции и по причине апелляций отмену результатов выборов на уровне департамента или дистрикта, также как и результаты народных опросов;
- объявлять по петиции партии и в единственной инстанции отмену результатов выборов и народных опросов на национальном уровне;
- разрешать в единственной инстанции вопрос о роспуске комиссий национального департаментского или муниципального уровня в период, не превышающий шестидесяти дней;
- распределять между партиями, политическими движениями и электоральными союзами посредством проверки документации объема бесплатного пропагандистского материала, предусмотренного электоральным кодексом;
- опробовать системы и программы для электронной обработки данных и электоральной информации;
- осуществлять контроль и имущественный надзор за партиями и их финансовыми отчетами;
- распределять между партиями, политическими движениями и электоральными союзами средства поддержки и государственные субсидии;
- разрабатывать свой собственный проект бюджета в соответствии с органическим законом о генеральном бюджете страны;
- управлять средствами, предназначенными на электоральную юстицию из генерального бюджета страны;

- утверждать распространение всего материала, предназначенного для различных функций, которые необходимы для выполнения требований электорального кодекса;

- утверждать разработку реестров, списка серий каждого электорального раздела и бюллетеня для голосования в течение срока и в соответствии с реквизитами, установленными конституцией и настоящим законом;

- принимать регламенты, которые регулируют функционирование всего остального, что необходимо для выполнения электорального закона;

- назначать и отстранять от должности директора и заместителя директора электорального реестра. Назначать остальных функционеров юридических и административных подразделений электоральной юстиции и освобождать их от должности в соответствии со статутом публичного функционирования;

- снабжение, по возможности быстро, партий, политических движений и электоральных союзов информацией и копиями списков избирателей и публичных инструментариев, которые они запросят;

- сообщать Верховному суду юстиции о вакансиях, возникших в электоральном пространстве;

- другие полномочия, установленные электоральным законом.

Члены Высшего суда электоральной юстиции обладают тем же самым иммунитетом и дееспособностью, что и обычные судьи, и их отстранение с должности осуществляется по основаниям и с процедурой, установленной статьей 225 национальной конституции.

Указанная статья конституции декларирует процедуру привлечения к ответственности высших должностных лиц государства, включая членов Высшего суда электоральной юстиции. Основания привлечения к политической ответственности — причина плохого выполнения ими возложенных функций либо совершение должностного или общеуголовного преступления. Объявление выдвигает палата депутатов большинством в две трети голосов. Рассмотрение в публич-

ном процессе дела, возбужденного в отношении лиц, которым палатой депутатов предъявлено обвинение, и признание их виновными с последующим отстранением от занимаемой должности входит в полномочия сената.

В случае когда в отношении лица, привлекаемого к политической ответственности, имеются подозрения в совершении им преступления, материалы дела передаются в суд общей юрисдикции.

В случае отсутствия, болезни, отставки или недееспособности членов Высшего суда электоральной юстиции они заменяются членами электоральных судов первой инстанции в соответствии с положениями гражданского процессуального кодекса. Возникающая в составе Высшего суда электоральной юстиции вакансия заполняется новым назначением.

### **§ 3. Электоральные региональные суды**

В каждом судебном округе Республики действует электоральный суд в составе трех членов, назначаемых в соответствии с законом. Чтобы быть членом электорального суда, требуется обладать парагвайской национальностью, быть не моложе тридцать пять лет, иметь звание адвоката и быть занятым в данной процессии или осуществлять судебные функции или преподавать в университете правовые дисциплины непрерывно или с перерывами, но не менее пяти лет и не занимать партийно-политических должностей в последние два года непосредственно перед их отбором Советом магистратуры.

Перед вступлением в должность они обязаны принести клятву или торжественное обещание перед Высшим судом юстиции. Члены электоральных судов обладают тем же самым иммунитетом, дееспособностью и основаниями для отставки, которые установлены для судей юстиции.

В случае отсутствия, неспособности выполнять свои функции, отставки или недееспособности любой член этого суда заменяется электоральным судьей того же округа, а в

случае отсутствия такового — членами электоральных судов наиболее близко расположенного округа, с заменой электоральными судьями этого же округа выбывших судей. Обычная вакансия члена суда заполняется новым назначением. Для электоральных судов применяются положения кодекса об организации апелляционных судов в части, касающейся этих судов.

Электоральные суды располагаются в тех же местах городов, где и обычные суды, и имеют одинаковую с ними территориальную юрисдикцию. В столице Республики имеются две палаты этого суда: первая с юрисдикцией, имеющей отношение к столице и ее центральному департаменту, и вторая — с юрисдикцией, охватывающей департаменты Кордильера, Парагуари и части Чако, находящиеся под юрисдикцией столицы.

В компетенцию электоральных региональных судов входит следующее:

- разрешать споры по апелляциям и отмену решений и жалобы по апелляциям, отвергнутых или отмененных юстицией, выдвинутых против решений электоральных судей;

- разрешать обжалование, оспаривание и запрещения судей и электоральных прокуроров относительно их юрисдикции;

- направлять и контролировать выборы, осуществляемые в пределах их юрисдикции;

- осуществлять временный подсчет результатов выборов, представляя их Высшему суду электоральной юстиции для окончательного подсчета, подлежащего юридической проверке. В муниципальных комиссиях электоральные суды осуществляют подсчет в единственной инстанции и объявляют победивших кандидатов;

- регистрируют кандидатуры на занятия выборных постов национального и департаментского уровня также как и соответствующих им доверенных лиц, как и исключительную компетенцию электорального суда столицы;

- контролировать электоральные реестры округов;

- разбираться в процессе формирования, строительства,

организации, функционирования, утрате законной силы и ликвидации партий и политических движений, а также в их слиянии, присоединении и в создании электоральных союзов;

- оценивать содержание, которое может возникать в связи с использованием названий, эмблем, слоганов, девизов и других символов, принадлежащих партиям, политическим движениям и электоральным союзам;

- оценивать в единственной инстанции в соответствии со статьей 27 действующего закона споры и внутренние конфликты местного и департаментского характера партий, политических движений и электоральных союзов, которые невозможно решить внутри этих организаций;

- разрешать посредством рассмотрения апелляции, конфликты, проистекающие из-за контроля над объемом эфирного времени, предназначенного партиям, политическим движениям и электоральным союзам в средствах массовой пропаганды при осуществлении электоральной пропаганды;

- разрешать посредством рассмотрения апелляции, обжалования, протесты или заявления, относящиеся к постоянному гражданскому реестру или к спискам избирателей, находящимся под их юрисдикцией;

- формировать гражданские хунты в соответствии с настоящим законом;

- выполнять и способствовать выполнению резолюций и других инструкций Высшего суда электоральной юстиции и Высшего электорального суда и другие полномочия, закрепляемые действующим законом.

Когда вышеперечисленные полномочия имеют общенациональный характер, это входит в компетенцию электорального суда юстиции. К отдельным электоральным судьям законом также применяются особые требования. Как минимум их должно быть не менее одного в городе Асунсьон и в столице каждого департамента. Департаменты Альто-Парагвай и Консепсьон имеют общего судью, который находится в столице Консепсьона, аналогично судья департаментов Бокерон и Президенте пребывает в городе Сьюдад-де-Бенжамин Асевал.

#### § 4. Электоральные судьи

Требования к электоральным судьям следующие: быть паргвайцем по национальности, не моложе двадцати восьми лет, иметь звание адвоката и данную профессию или быть занятым в судебной магистратуре или преподавать в университете правовые дисциплины последовательно или с перерывами в течение не менее трех лет и не занимать партийно-политические посты в последние два года непосредственно перед отбором его кандидатуры советом магистратуры.

Полномочия электорального судьи следующие:

- разрешать споры, протесты и жалобы, относящиеся к постоянному гражданскому реестру избирателей и к спискам избирателей, входящих в пределы юрисдикции данного судьи;
- осуществлять суммарно расследования электоральных ошибок и применять соответствующие санкции;
- организовывать, направлять и контролировать проведение выборов и народных опросов в своих соответствующих судебных округах;
- определять места голосования и членов электоральных комиссий по предложениям гражданских хунт;
- получать и организовывать распределение всех материалов, инструментов, оборудования и документации, необходимых для проведения выборов;
- осуществлять инвентаризацию имущества и электоральных средств для их последующей охраны;
- получать от гражданских хунт акты и списки, используемые на выборах, и передавать их в специальных конвертах и при соблюдении строгих мер безопасности для вручения электоральным судам соответствующего округа для предварительного подсчета;
- распоряжаться о принятии мер обеспечения полицейской безопасности, которые гарантируют нормальное осуществление электорального процесса;
- аккредитовывать представителей и наблюдателей от партий, политических движений и электоральных союзов и вручать им соответствующие удостоверения;

- предлагать кандидатуры интендантов, муниципальных советников и их представителей;
- координировать и контролировать деятельность электорального реестра и гражданского реестра;
- выполнять и способствовать выполнению резолюций Высшего суда электоральной юстиции и электоральных судов;
- осуществлять контроль за эфирным временем, предоставленным партиям, политическим движениям и электоральным союзам в средствах массовой информации для электоральной пропаганды;
- контролировать подготовительные действия и внутренние выборы в партиях, политических движениях и электоральных союзах;
- другие полномочия, закрепляемые действующим законом.

Электоральные судьи обладают таким же иммунитетом и такой же дееспособностью, которые установлены для судей юстиции, и для их отстранения от должности применяется такая же процедура, что и для судей юстиции.

В случае отсутствия, недееспособности, отставки или отстранения от должности электорального судьи он подлежит замене способом, установленным гражданским процессуальным кодексом. В случае появления вакансии она заполняется новым назначением.

## § 5. Электоральные контролеры

Электоральным законодательством вводится институт электоральных контролеров, которые защищают общественные интересы перед электоральной юстицией. Как минимум один контролер должен находиться в городе Асунсьон и в каждой столице департамента, кроме соответственно департаментов Альто-Парагвай и Консепсьон, которые соединены в городе Консепсьон, столице последнего, и департаментов Бокерон и Президенте (Айсс), которые объединены в Сьюдад-де-Бенджамин Асеван.

Чтобы быть контролером, необходимо отвечать тем же

требованиям, которые установлены конституцией для должности генерального контролера государства, то есть иметь парагвайскую национальность, быть не моложе тридцати лет, иметь звание адвоката, заниматься юридической профессией не менее пяти лет и сдать экзамен, установленный советом магистратуры. Электоральные контролеры назначаются Высшим судом юстиции по предложению совета магистратуры. Их отстранение от должности осуществляется в соответствии с процедурой, установленной в суде для членов магистратуры. Их полномочия заключаются в следующем:

- следить за соблюдением конституции, электорального кодекса и закона;
- вмешиваться и давать оценку в качестве представителя общественности в любой процесс, который имеет значение для электоральной юрисдикции;
- объявлять официально в соответствующие инстанции об электоральных ошибках;
- участвовать в имущественном и финансовом контроле функционирования партий, политических движений и электоральных союзов;
- представлять ежегодный отчет генеральному прокурору государства.

## **§ 6. Совет дирекции электорального реестра**

В соответствии с законом создается на постоянной основе совет дирекции электорального реестра. Назначение членов совета осуществляет Высший суд электоральной юстиции по предложению политических партий, имеющих политическое представительство в общих палатах Национального конгресса. Высший суд электоральной юстиции назначает из членов этого совета председателя и заместителя представителя. Решения совета должны приниматься его членами единогласно.

Директор Национального реестра обладает следующими полномочиями:

- заносить в постоянный гражданский реестр парагвайцев

электорального возраста и коренных иностранцев, постоянно проживающих в стране, для участия в выборах на основе информации о допуске их к участию в выборах;

- составлять и исправлять постоянный гражданский реестр, поддерживать его актуальность, формировать его архив и обеспечивать его хранение;

- составлять копии электоральных списков для выборов и народных опросов для вручения их соответствующим органам в период времени, установленный настоящим законом;

- вести копию реестра о натурализации, принятии в гражданство и постоянно проживающих в стране иностранцев;

- выполнять судебные решения, которые защищают политические права граждан;

- вести реестр недееспособности лиц;

- обеспечивать все средства и необходимые элементы для нормального проведения электорального процесса;

- регистрировать списки партий, политических движений и электоральных союзов, которые будут использованы в их внутренних комиссиях. С этой целью они сами должны представлять в дирекцию электорального реестра копию настоящих списков не менее чем за тридцать дней до даты проведения выборов;

- другие полномочия, установленные настоящим законом.

Высший суд электоральной юстиции аккредитует двух представителей, назначенных от каждой партии, политического движения и электорального союза, имеющих представительство в парламенте, в дирекцию электорального реестра для контроля за процессом формирования электорального списка.

Электоральный реестр ведет подсчет с отделениями во всех районах и приходах страны и применяет полномочия, необходимые для лучшей организации подсчета голосов на национальном уровне. Дирекция электорального реестра и департамент идентификации национальной полиции осуществляют руководство вместе с выпуском, распространением и контролем за карточками идентификации личности и выполняют для этого необходимые действия.

Департамент идентификации национальной полиции пе-

редает еженедельно в дирекцию электорального реестра сведения, представляющие электоральный интерес на основе собственной информации, и изменения в сторону увеличения или уменьшения карточек идентификации.

Партии, политические движения и электоральные союзы имеют доступ к информации, которая после идентификации граждан и составления соответствующих карточек находится в дирекции электорального реестра и в департаменте идентификации национальной полиции. Такая информация предоставляется им исключительно по их просьбам о желании быть информированными. Период времени для вручения такой информации не должен превышать пятнадцати дней.

Дирекция электорального реестра предоставляет в соответствии со своей организацией персонал, требуемый в различных инстанциях для выполнения функций, закрепляемых в соответствующем разделе закона.

Национальная полиция должна осуществлять необходимые мероприятия для выполнения действующего закона и для этого использовать все правовые средства, которые предусмотрены действующим законодательством.

## **§ 7. Электоральные хунты**

Электоральное законодательство Парагвая закрепляет такие организации как гражданские хунты. Это вспомогательные электоральные организации, которые функционируют в районах и приходах страны и имеют временный характер. Они состоят из пяти основных членов и их заместителей и формируются за пять-десять дней до выборов, фактически через тридцать дней после создания комиссий, и их функции заключаются в осуществлении общественной работы.

Члены гражданских хунт назначаются электоральными судами по предложениям партий, политических движений и электоральных союзов в пропорции к результатам, полученным ими на последних выборах в Национальный конгресс.

Граждане, предложенные для включения в состав граж-

данских хунт, должны отвечать следующим требованиям:

- иметь парагвайское гражданство;
- обладать правом голоса и быть включенными в списки избирателей соответствующего округа;
- обладать признанной в своей общине честностью;
- иметь по крайней мере законченное первоначальное образование.

Полномочия гражданских хунт следующие:

- избирать из своих членов председателя и секретаря;
- предлагать электоральному судье помещение для голосования, а также место для членов электоральных комиссий и обеспечить возможность этим лицам выполнить их предназначение;
- аккредитовывать наблюдателей, выдвинутых соответствующими доверенными лицами;
- получать и организовывать распределение всех материалов, средств, оборудования и денежных дотаций, необходимых для проведения выборов;
- собрать все документы, используемые в ходе выборов, после окончания голосования и вручить электоральному судье под его юрисдикцию;
- выполнять правила и инструкции вышестоящих электоральных органов;
- получать от членов электоральных комиссий под письменную ответственность акты, списки и бюллетени поданных голосов на выборах и передавать их в распоряжение электорального судьи при соблюдении строгих мер безопасности;
- требовать от полицейских властей принятия мер безопасности для гарантий осуществления электорального процесса;
- провести несколько раз необходимую проверку правильности заполнения списка актов.

Решения этих хунт принимаются простым большинством голосов.

## Глава IV. Электоральная кампания

### § 1. Назначение электоральной кампании

Общенациональные и муниципальные электоральные кампании назначаются Высшим судом электоральной юстиции не менее чем за восемь месяцев до даты их проведения. Резолюция, которая назначает проведение выборов, должна быть оформлена и передана трем властям государства и в дирекцию электорального реестра. Дирекция в связи с этим должна немедленно принять необходимые меры и обеспечить широкое распространение информации о проведении выборов, обязательно указав при этом:

- дату общенациональных или муниципальных выборов;
- дату проведения мероприятий в партиях и политических движениях для избрания кандидатов на предстоящих выборах;
- должности, на которые выдвигаются кандидаты (их класс и число);
- электоральные округа, в которых проводятся выборы;
- определение электоральных коллегий, в соответствии с характером их должностей, на которые они будут назначены.

Законом устанавливается два периода электоральных кампаний для избрания общенационального руководства, департаментского, муниципального и их сторонников. Общенациональные выборы осуществляются в апреле или мае соответствующего года.

Партии и политические движения избирают своих кандидатов на пост президента и вице-президента Республики, сенаторов, депутатов, губернаторов, советников департаментов, соответствующих ветвей власти из своих сторонников на съездах, которые проводятся в любое воскресенье в период от девяноста до ста тридцати пяти дней до даты голосования, указанной в соответствующем решении о назначении выборов.

Выборы интендантов и муниципальных советников проводятся в октябре или ноябре соответствующего года. Партии

и политические движения избирают своих кандидатов в интенданты и муниципальные советники на съездах, которые проводятся в любое воскресенье в период от девяноста до ста двадцати дней до даты выборов, указанной в резолюции об их проведении.

Если появляется вакансия поста вице-президента Республики в течение первых трех лет конституционного срока его полномочий, выборы объявляются в период от двадцати до тридцати дней с момента появления вакансии.

Партии и политические движения выдвигают своих кандидатов на пост вице-президента Республики на выборах, которые осуществляются на их съездах, в воскресенье между шестьдесятю и шестьдесятю шестью днями до даты выборов, указанной в резолюции о проведении выборов.

В случае вакансии должности губернаторов и интендантов объявление выборов для закрытия вакансии осуществляется между десятью — двадцатью днями с момента их появления, выборы проводятся через восемьдесят дней после их объявления. Политические партии и политические движения избирают своих кандидатов в губернаторы и интенданты на выборах, которые проходят в воскресенье между сорока и сорока шестью днями до даты выборов, указанной в соответствующей резолюции о созыве выборов.

В случае отставки, болезни или смерти губернатора в любой период со дня его выборов хунта департамента абсолютным большинством избирает из своих членов лицо, которое будет выполнять функции губернатора до завершения периода полномочий губернатора.

## **§ 2. Электоральное право и порядок регистрации избирателей**

### *Активное электоральное право*

Основные принципы и особенности современного электорального права закрепляются нормами конституции 1992 года и электоральным кодексом 1996 года. Основные прин-

ципы электорального права закреплены в тексте конституции в главе X о политических правах и обязанностях. Конституция декларирует, что голосование — это право, обязанность и общественная функция избирателей.

Голосование по тексту конституции провозглашается основой демократического государства и представительного правления. Голосование всеобщее, свободное, прямое, равное и тайное, подсчет голосов осуществляется по пропорциональной системе, оно открыто и контролируется. Активное электоральное право представляется гражданам Парагвая, проживающим на его территории и достигшим восемнадцати лет, без каких-либо различий. Иностранцы, имеющие в Парагвае определенное место жительства, на муниципальных выборах пользуются теми же правами, что и граждане Парагвая.

Электоральный кодекс дополняет определенные условия при голосовании. В частности, требуется голосовать персонально, в индивидуальной форме, в районе, где избиратель зарегистрирован, и в той электоральной комиссии, которая соответствует этому округу. Никто не может голосовать больше одного раза на одних и тех же выборах. Для получения права голоса необходимо, чтобы избиратель был зарегистрирован в постоянном гражданском реестре.

По закону не могут быть избирателями:

- те, кто объявлен такими по судебному решению;
- глухонемые, которые не могут проголосовать в письменной форме или другим способом;
- солдаты, приписанные к вооруженным силам и полиции, и курсанты военных и политических училищ;
- арестованные или лишённые свободы по решению компетентного судьи;
- приговоренные к наказанию, лишению свободы или к лишению права участия в выборах;
- лица, объявленные мятежниками по уголовному или военному преступлению.

Судьи уголовного, гражданского или электорального судов, приняв решение, которое лишает гражданина элек-

торального права, обязаны сообщить об этом в дирекцию электорального реестра. Таким же образом судьи или суды сообщают в дирекцию электорального реестра об осуществлении запрета на рассмотрение документов, которые должны применяться в электоральном процессе и которые находятся на рассмотрении. Электоральный суд может равным образом самостоятельно или по просьбе заинтересованного лица осуществить реабилитацию граждан, у которых закончилось наказание или по решению судьи закончилось дело, по которому они были лишены электорального права.

Законодательство устанавливает перечень лиц, которые освобождаются от обязанности голосовать:

- лица старше семидесяти пяти лет;
- судьи электорального округа и судебный персонал, занятый делами электоральных комиссий;
- лица, которые по условиям работы, подтвержденными судебными властями данной местности, обязаны находиться на расстоянии пятидесяти километров от места, где они должны голосовать;
- больные, не способные добраться до места, где они должны голосовать, каждый раз такое положение должно быть подтверждено медицинской справкой или дирекцией учреждения, где находится больная;
- лица, осуществляющие на государственной службе функции, прерывание которых не представляется возможным.

### *Пассивное электоральное право*

Для осуществления любых электоральных функций избираются парагвайские граждане с восемнадцати лет, не лишённые этой способности по тексту конституции и законов. Равным образом ими являются и натурализованные граждане, но с ограничениями, установленными национальной конституцией. Иностранцы, проживающие в стране, могут быть избраны на муниципальном уровне.

Не могут осуществлять функции избираемых:

- судьи магистратуры и члены прокуратуры;

- министры исполнительной власти, вице-президенты государства, генеральные секретари министерств и налоговых ведомств, губернаторы, управляющие, генеральные директора автономных предприятий, члены административных советов и остальные функционеры, получающие оклады от государства, губернаторства или от муниципий;

- главы дипломатических миссий, дипломатические представители и консулы;

- неспособные занимать электоральные посты по статьям 153, 197, 198 конституции Парагвая.

Статья 153 конституции Республики Парагвай декларирует, что осуществление в полном объеме обязанностей, принадлежащих гражданам, приостанавливается в случае:

- принятия гражданства другого государства, за исключением случаев действия принципов взаимности;

- полной утраты лицом душевного здоровья, констатированной судебным решением, мешающей действовать осознанно и по собственному усмотрению;

- отбывания лицом наказания, связанного с лишением свободы, по вступившему в законную силу приговору суда.

Приостановление осуществления прав и обязанностей прекращается, когда, согласно закону, отпадают обусловившие его основания.

Статья 197 указывает, что определенные категории граждан не могут быть кандидатами в сенаторы или депутаты, а статья 198 декларирует относительное ограничение возможностей на занятие должностей сенаторов и депутатов (нормы этих статей конституции помещены в раздел о выборах сенаторов и депутатов).

### **§ 3. Регистрация избирателей**

Каждый электоральный округ Республики имеет свой постоянный реестр граждан для выборов президента Республики, членов палаты сенаторов и палаты депутатов, представителей организации Меркосур, губернаторов, хунт департаментов,

муниципальных интендантов, членов муниципальных хунт, конституционных ассамблей и референдумов.

Каждая муниципия внутри страны образует электоральный округ. Столица Республики формирует единый электоральный округ. Дирекция электорального реестра округа организует регистрацию избирателей в соответствии с действующими правовыми правилами и ведет специальный журнал актов, резолюций, формирование серий списков (каждая новая серия включает до ста зарегистрированных избирателей), образование комиссий и все остальное, что имеет отношение к проведению очередных выборов.

Дирекция электорального реестра передает своим отделениям в округах решения, принятые для организации регистрации избирателей, с даты начала этой деятельности.

Дирекция электорального реестра осуществляет точное определение границы территории, соответствующей юрисдикции комиссий по регистрации избирателей. Трудности, которые сопровождают такое разграничение, разрешаются немедленно.

В случае изменения границ юрисдикции какого-либо округа по увеличению или сокращению кампаний или населению пункта или одного из них, дирекция электорального реестра осуществляет немедленную коррекцию соответствующих регистраций затрагиваемых округов указанной модификацией, немедленно в течение ежегодного периода регистрации.

При создании нового округа дирекция электорального реестра создает в нем окружную комиссию и требует от нее немедленно создать местный постоянный гражданский реестр. Граждане — парагвайцы и иностранцы, входящие в модифицированную сферу юрисдикции этой комиссии, — переносят свою предыдущую аннотацию с теми же результатами в записи нового постоянного гражданского реестра.

Дирекция электорального реестра публикует через тридцать дней после начала регистрации через местные периодические издания следующую информацию: территориальное разделение округа с указанием периода, места, дня и часа

регистрации, жалобы и другие вопросы, имеющие отношение к регистрации.

Политические партии, политические движения и союзы партий имеют право контролировать и наблюдать за формированием постоянного гражданского реестра посредством своих представителей, назначаемых для этой цели перед соответствующим электоральным органом.

Регистрация избирателей осуществляется в трех экземплярах реестра, который подписывается лицом, осуществляющим регистрацию, и самим регистрируемым и передается в дирекцию электорального округа. Те, кто не может подписываться, должны оставить отпечаток пальца.

Данные, которые должны быть получены при регистрации:

- округ;
- дата;
- имя, и фамилия в соответствии с карточкой идентификации лица;
- гражданское состояние;
- место жительства;
- профессия и занятость;
- пол;
- дата рождения;
- национальность;
- номер полученного сертификата идентификации.

Свидетельство идентификации избирателя является основным единым документом избирателя, необходимым как для идентификации личности, так и для внесения лица в постоянный гражданский реестр, а также для подачи голоса на выборах. Этот документ действителен до установленной даты и после этого продляется. Допускается его небольшая просрочка, а в случае утери «дубликат», выданный в соответствии с установленными правилами, должен рассматриваться как основной официальный документ.

Заинтересованное лицо должно подтвердить все данные под присягой или дать обещание быть правдивым, что предусматривает уголовную ответственность в случае де-

кларации ложных сведений. Эта ответственность распространяется на декларации, на то, что не требуется для регистрации.

После готовности удостоверения подписывающий вручает заинтересованному лицу третий экземпляр формуляра. Оригинал формуляра служит для формирования листков для публикаций, а второй экземпляр вручается дирекции электорального реестра как подтверждение правильности листков регистрации. Подписывающие получают персонально требуемые данные и несут уголовную ответственность за неправильное содержание документа, подписанного ими.

Подписчики еженедельно заносят данные о зарегистрированных лицах на листах для публикаций с целью выявления ошибок и жалоб. Записи, которые признаны правильными, служат для составления постоянного гражданского реестра.

Регистраторы не должны регистрировать гражданина парагвайца или иностранца, который не обладает каким-либо реквизитом из установленных этим кодексом или тем, что влияет на его дееспособность. В этом случае ему вручается письменное свидетельство, с тем чтобы он мог немедленно осуществить свое право на обжалование электоральным судьей, если это нарушает его права.

Получив жалобу на отказ в его регистрации, ответственный от электорального реестра округа созывает регистраторов и заинтересованное лицо на встречу, на которой оформляет решение в форме специального акта — утверждать или не утверждать его регистрацию — и принимает этот акт. В первом случае осуществляется немедленная регистрация.

Ответственный от электорального реестра округа может потребовать в случае сомнения указать юридический адрес места, где заинтересованное лицо получило представленные доказательства, без ущерба к доказательству *in situ* их правдивости.

Ответственные от электоральных реестров округов обязаны вернуть в дирекцию электорального реестра, когда завер-

шится период регистрации, все тетради регистрации, кроме тех, которые остались без использования.

Любой житель электорального возраста, также как представители партий, политических движений и союзов партий, имеет право оспаривать в электоральном реестре округа в письменной форме ошибки, совершенные регистраторами.

В случае их подтверждения ответственный от электорального реестра округа принимает необходимые меры, чтобы исправить ошибку и избежать ее повторения, и при этом обращается в дирекцию электорального реестра для замены регистратора, допустившего ошибку, а также для наказания, которое последует для этого лица.

До окончания срока подготовки списков составляющие части постоянного гражданского реестра и до их передачи соответствующим электоральным судьям должны быть представлены для проверки в центральное отделение дирекции электорального реестра в течение тридцати дней, с тем чтобы партии, политические движения и союзы партий представили свои жалобы на ошибки, которые они обнаружили при составлении регистрации.

Любой гражданин, имеющий право голосовать, может обжаловать свою регистрацию. Те, кто зарегистрирован, могут также обжаловать решение о регистрации другого гражданина Республики или гражданина иностранного гражданства в соответствующем электоральном реестре. Уточнение электорального реестра осуществляется постоянно, кроме периода между двадцатью и тридцатью днями после даты выборов. Уточнение реестра имеет цель исключить из электорального реестра следующие виды регистраций:

- лица, обманувшие и объявленные обманщиками по приговору суда;
- лица, недееспособные или объявленные лишенные дееспособности;
- зарегистрированные повторно, остается только последняя регистрация;
- регистрации, осуществленные коррупционно;

- отсутствующие в стране более пяти лет;
- вычеркнутые.

#### **§ 4. Выдвижение кандидатов**

Кандидаты должны быть представлены в электоральную юстицию в сроки, установленные ею. В случае если национальная конституция устанавливает меньшие сроки, кандидатуры должны быть представлены за месяц до выборов.

Недееспособность, установленная для кандидатов на выборные должности, должна быть определена в сроки и на условиях, установленных конституцией или законом.

В представлении кандидатов или списка кандидатов должно содержаться:

- название партии, политического движения или союза партий, в зависимости от вида организации;
- назначение и образование места нахождения доверенных лиц партии, политического движения или союза партий. На этот адрес будут направляться все оповещения, вызовы повесткой, приглашения, оповещения о вручении мандатов доверенным лицам, чтобы осуществлять юридическую процедуру относительно представленных кандидатур;
- принятие подписей кандидатов самостоятельно или теми, кто их выдвинул.

Кандидаты должны предоставить в электоральную юстицию указанные документы, которые должны быть рассмотрены в секретариате в течение пяти дней с даты получения. В случае отказа, недееспособности или смерти кандидата, выдвинутого списком, но до проведения выборов применяются положения статута политических партий, политических движений и союзов партий и осуществляется процедура, установленная для такого случая.

В случае отставки, недееспособности или смерти любого избранного кандидата до его вступления в должность осуществляется его замена в списке кандидатов партии, политического движения или союза партий в установленном порядке.

В случае отставки, недееспособности или смерти кандидата, избранного не персонально, но до занятия им должности, осуществляется процедура, предусмотренная конституцией и действующим законодательством.

В случае отставки, недееспособности, смерти или с разрешения уже вступившего в должность кандидата он может быть заменен в списке партии, политического движения или союза партий в порядке предпочтения. Такая же система действует и для электоральных союзов, за исключением случаев, когда части этого союза согласовали другую кандидатуру.

Ошибки и спорные вопросы о кандидатурах должны быть представлены в течение пяти дней. В течение этого срока партии, политические движения или союзы могут исправить ошибку, чтобы восстановить его пассивное право на выборах или оспорить это решение в электоральной юстиции.

Жалобы относительно кандидатур национального и департаментского уровня должны быть представлены в соответствующие электоральные суды, а жалобы на решения относительно муниципальных кандидатур должны быть представлены соответствующим электоральным судьям. После рассмотрения жалоб и спорных вопросов, соответствующих праву лиц быть избранными, электоральная юстиция в течение трех дней принимает положительное решение.

### **§ 5. Комиссии по приему голосов избирателей**

Члены комиссий по приему голосов действуют независимо от любой власти и не подчиняются никакому приказу, который препятствует осуществлению их функций. Комиссии по приему голосов включают в себя председателя и двух членов и должны отвечать следующим требованиям для выполнения публичных функций:

- быть избирателем и жителем данного электорального округа;
- уметь читать и писать;
- быть известным хорошим поведением;

- не быть кандидатом на этих выборах.

Комиссии по приему голосов в составе трех человек назначаются электоральным судьей не позднее пятнадцати дней до выборов из кандидатов, избранных политическими партиями с наибольшим числом представителей в конгрессе, но не более одного члена от одной партии.

Если кандидатов, предложенных этими политическими партиями, недостаточно, чтобы заполнить должности во всех комиссиях, или они не отвечают необходимым требованиям, в состав комиссий будут включены избранные по жребию представители других партий или политических движений, участвующих в проводимых выборах. Если есть необходимость, будет использована жеребьевка между представителями различных политических партий. Когда назначение членов комиссии производится по жребию, председатель избирается под контролем политических партий. Союз партий может представить в эти комиссии представителей от различных частей этого союза.

После утверждения кандидатур соответствующими электоральными судьями, решение об этом в письменном виде должно быть доведено до членов комиссий по приему голосов не менее чем за восемь дней до даты осуществления выборов.

Одновременно с определением кандидатов для включения в состав комиссий по приему голосов гражданские хунты предлагают электоральному судье места, где будут располагаться эти комиссии, используя преимущественно помещения офисов или служб государства или муниципалитетов. В качестве причин освобождения от должности могут служить следующие:

- тяжелое заболевание, физически доказанное;
- необходимость отсутствия в Республике в период, когда необходимо выполнять эти функции;
- иметь возраст старше семидесяти пяти лет;
- не обладать возможностью осуществлять свои гражданские права.

После утверждения мест для голосования соответствующим

щими электоральными судьями, это решение должно быть в письменном виде вручено директорам или главам указанных помещений или их владельцам, чтобы они дали поручение гражданским хунтам. Необходимо осуществлять с ними все требуемое сотрудничество для эффективного функционирования комиссий по приему голосов избирателей. В одном и том же помещении может функционировать несколько комиссий.

За три дня до проведения выборов члены комиссий должны встретиться с гражданскими хунтами, чтобы получить необходимые инструкции для правильного осуществления своих функций, а также для разрешения споров, которые могут возникнуть в процессе проведения выборов.

Электоральный судья обеспечивает размещение информации для избирателей на публичных зданиях, в которых указываются места, где находятся комиссии по приему голосов избирателей со всеми необходимыми пояснениями.

Равным образом дирекция электорального реестра распоряжается, чтобы гражданские хунты размещали указатели с информацией о местах нахождения комиссий по приему голосов избирателей.

Законом установлены обязанности членов комиссии по приему голосов:

- получить свои удостоверения;
- проверять удостоверения наблюдателей от партии, политических движений и союзов;
- организовать процесс голосования, подготовить и подписать акт приема помещения, в котором указывается номер комиссии, ее расположение, место голосования, даты и часы работы комиссии, имена и фамилии присутствующих членов комиссии, наблюдателей от партий, политических движений и союзов;
- разместить в видимых местах один или более стендов с обозначением на них номера комиссии для голосования, с тем чтобы ее можно было быстро найти, также как и стенды с именами всех кандидатов на выборные должности;
- проверить условия безопасности в помещении для голо-

сования;

- рассмотреть все жалобы и обращения, которые могут поступить в комиссию, поддерживать порядок в помещении для голосования и в необходимых случаях обращаться в полицию для удаления в соответствии с законом лиц в состоянии алкогольного опьянения, лиц, у которых имеется оружие или тех, кто намеревается уничтожить электоральные материалы, принуждает, дает взятки голосующим, нарушает уважение к членам комиссии, или тех, кто осуществляет любой акт или действия, которые нарушают свободу, чистоту и гарантии голосования;

- следить, чтобы голосующие опускали свои бюллетени в урну правильно;

- маркировать несмыываемыми чернилами указательный палец правой руки избирателя в форме, установленной законом;

- отмечать в соответствующих актах жалобы наблюдателей или представителей партий, политических движений или союзов;

- участвовать в подсчете голосов.

Члены комиссий по приему голосов избирателей, которые работают в государственном или частном секторах, имеют право на один дополнительный выходной день в течение следующих пятнадцати дней, следующих за проведением голосования, в котором они выполняли свои функции.

Законом запрещено членам комиссий по приему голосов избирателей:

- отстранять от голосования лиц, имеющих при себе удостоверение личности, которые зарегистрированы в списках комиссии;

- получать голоса лиц, которые не состоят в списках, кроме тех, кто аккредитован как наблюдатель или представитель от партий, политических движений и союзов;

- разрешать, чтобы наблюдатели или представители политических партий или союзов и другие лица осуществляли пропаганду в период голосования;

- оказывать влияние в любой форме на волеизъявление

избирателя;

- осуществлять подсчет голосов вне помещения для голосования.

## **§ 6. Предвыборная пропаганда**

Электоральное законодательство Парагвая уделяет серьезное внимание информационному обеспечению электорального процесса, считая это одним из важнейших проявлений современной демократии и при этом учитывая многолетний опыт предвыборной кампании диктаторских режимов. При этом считается, что свободное демократическое проведение электорального процесса способствует конституционным гарантиям защиты прав человека, активному привлечению граждан к формированию высших и местных органов власти, решению важнейших государственных вопросов на референдумах, всенародных опросах и т.п.

Законодательство абсолютно запрещает такие приемы электоральной пропаганды, как персональные оскорбления оппонентов, клевету, бездоказательные обвинения, а также проявления любого поведения, которое можно интерпретировать как прямые атаки на основы публичной морали и принципы добропорядочного поведения.

Закон закрепляет право партий, политических движений и союзов на любой вид пропагандистской деятельности через различные средства массовой информации для ознакомления со своими данными, а также доводить до сведения членов партии, своих сторонников и широкого общественного мнения любую необходимую информацию.

При осуществлении пропагандисткой деятельности партия, политическим движениям и союзам законом запрещается:

- любые выпады против народов, коллективов или институтов, которые могут возбуждать дискриминацию по признакам расы, пола или религии;

- использовать публичное пространство, кроме периодов

электорального цикла;

- использовать усилители звука, когда их мощность способствует нарушению общественной тишины. Такое оборудование разрешено только в местных центрах при условии, что оно не нарушает покой окружающих, в период электоральных циклов, в часы и в местах, специально установленных соответствующими властями.

Партии, политические движения и союзы партий имеют свободный доступ к использованию печатных площадей и эфирного времени в социальных средствах массовой информации. С этой целью установлены следующие требования:

- их собственники и руководители не могут осуществлять никакой дискриминации в тарифах, они не могут быть подняты выше, чем действующие тарифы за коммерческую деятельность;

- точно также не могут лица, ответственные за средства массовой информации, осуществлять дискриминацию по тарифам в пользу или против какой-либо партии, политического движения или союза партий. Если социальные сети массовой информации государства устанавливают программы для осуществления политической пропаганды, их руководители ни под каким предлогом не могут осуществлять дискриминацию в пользу или против какой-либо партии, политического движения или союза партий.

Особое значение приобретает политическая пропаганда в период электоральных кампаний. Законодательством предусмотрено, что объектом электоральной пропаганды является распространение электоральной платформы, также как планов и программ партий, политических движений и союзов партий с целью привлечения внимания электората. Является обязанностью партий, политических движений и союзов партий, которые выдвигают своих кандидатов, заботиться о том, чтобы содержание их деятельности составляло прямое выражение приверженности к ценностям республиканской и демократической системы и вносило свой вклад в гражданское образование народа.

Электоральная пропаганда проводится в течение шести-

десяти дней и завершается за два дня до дня голосования, когда запрещена любая форма электоральной пропаганды. Для политических партий электоральная пропаганда не может превышать тридцати дней, считая запрещенные для пропаганды два дня до голосования.

Во внутрипартийных выборах политических партий она не может превышать десяти дней. Любая пропаганда, которую осуществляет партия, политическое движение или союз партий, должна ясно индивидуализировать партийный текст или индивидуализировать кандидатуру, которую она представляет, с тем чтобы избиратели не могли ее спутать с другой кандидатурой или партией.

Если такое случается, политическая партия, политическое движение или союз партий, которые осуществляют такую пропаганду, могут обратиться в электоральный суд соответствующего округа с очевидными доказательствами. И если суд находит это соответствующим действительности, то может исправить нарушение в период не более двадцати четырех часов. Если же это носит всеобщий характер, решение принимается без промедления.

Средства связи в любой момент могут затребовать от лиц, ответственных за электоральную пропаганду, необходимые документы. Суд обязан рассмотреть представленные жалобы в срок не более трех дней.

Законодательством полностью запрещено использовать в электоральной пропаганде следующие явления:

- призывы к войне или насилию;
- дискриминацию по признакам принадлежности к классу, расе, полу или религии;
- призывы к коллективному неподчинению выполнения законов или судебных решений или распоряжений, принятых для сохранения публичного порядка;
- создание бригад или групп вооруженных бойцов и т. д.;
- брань и клевету.

Запрещается осуществление актов прозелитизма, ношения знамен, символов и другие действия подобного характера, если они представляют собой намерение для реализации

электоральной пропаганды.

Для осуществления пропаганды в общественных местах муниципалитеты принимают соответствующие правила, которые определяют места для расположения афиш, настенных плакатов, также как определение мер, направленных на сохранение городского имущества и здоровья людей в период осуществления этой пропаганды.

Эти распоряжения должны быть приняты муниципиями самостоятельно или по требованию электоральных судей. Уличная пропаганда через афиши, объявления и подобные им средства должна осуществляться в местах, определяемых соответствующими муниципалитетами и с разрешения владельцев недвижимого имущества, на котором размещены такие средства пропаганды.

Без ущерба к запретам, установленным выше, запрещено размещение буквенных изображений, наклеивание или размещение плакатов на:

- мостах;
- общенациональных, департаментских и муниципальных официальных общественных зданиях;
- указателях перехода;
- надписях на мостовых, шоссе, городских улицах.

Жалобы пострадавших или ответственных за сохранность зданий или публичных монументов по поводу вреда, который возник в связи с нарушением этого запрещения, должны рассматриваться гражданскими отделениями данного судебного округа. Наказание включает в себя штраф в сумме, равной стоимости восстановленной вещи до его первоначального состояния.

Разрешено осуществление пропаганды через установленные или передвижные динамики в определенных местах при условии, что:

- для защиты отдыха населения звучание осуществляется только в часы, установленные муниципальными правилами;
- звуковые установки не располагаются ближе двухсот метров от школ, библиотек, церквей, больниц, хосписов, детских приютов, театров, военных казарм или полицейских

участков;

- местные партийные передатчики могут осуществлять передачи через радио по условиям, указанным выше.

Государственные средства массовой информации после объявления о проведении выборов обязаны в период не более восьми дней сообщить в электоральный суд соответствующего округа свои обычные тарифы для публикаций, которые необходимо оплачивать. Ни в коем случае такие тарифы не должны отличаться от коммерческих. В случае если будут установлены тарифы, превышающие нормальные, предусмотрены санкции за нарушение.

Право на электоральную пропаганду принадлежит всем избирателям, партиям, политическим движениям и союзам партий. Никто не может принуждать к электоральной пропаганде или мешать ей, нарушать или создавать помехи лицам, занятым ее осуществлением. В качестве наказания последуют более значительные санкции.

Для пропаганды через печатные СМИ для партий, политических движений и союзов партий предоставляется страница в издании или ее эквивалент в сантиметрах в колонке в одной из газет или журналов. В том, что касается пропаганды по телевидению или радио, каждая партия, политическое движение или союз партий имеют право максимум до пяти минут в день.

С целью внести свой вклад в процесс демократизации страны и гражданского образования парагвайского народа государственные средства массовой информации на радио и телевидении должны предоставлять бесплатно до трех процентов своего ежедневного эфирного времени для изложения основ программ партий, политических движений и союза партий, которые участвуют в выборах, в течение десяти дней непосредственно до окончания электоральной кампании.

Также в течение того же срока периодические издания предоставляют одну страницу своего издания. Распределение указанного пространства осуществляется электоральной юстицией в равной доле между партиями, политическими

движениями и союзами партий и не засчитывается в доли, установленные выше.

Во время кампании пропаганды на референдуме средства распространения государственной пропаганды должны предоставить платное пространство, равное для всех поддерживающих ответ «да» или «нет». Кампания по пропаганде референдума не может продолжаться свыше тридцати дней до голосования и должна закончиться за 48 часов до даты, указанной для проведения голосования.

Запрещено распространение результатов опросов общественного мнения за пятнадцать дней до дня голосования. В публикациях должна быть установлена эта техническая дата. Остается запрещенным объявление результатов содержания электоральных урн в течение одного часа после указанного часа закрытия комиссий по приему голосов избирателей.

Наличие в избирательном законодательстве специальных условий и ограничений, которые касаются процедур публикации агитационных материалов в печатных изданиях, рассматривается в качестве важной гарантии нормального проведения электоральной кампании. Кроме того, подобные ограничения направлены на обеспечение качества публикуемых от имени партии или кандидатов на выборные должности предвыборных материалов, что в свою очередь снижает возможности по использованию на всех этапах электоральной кампании «грязных» технологий и оскорбительных выпадов кандидатов друг против друга. Это особенно важно, когда допускается возможность публикации агитационных материалов не только в официальных государственных изданиях, но и в частных средствах массовой информации, а также самостоятельно изготавливаемых плакатах, рисунках, схемах, диаграммах и тому подобном.

Агитация включает также публикацию предвыборных афиш, листовок и плакатов. Электоральное законодательство не содержит подробной регламентации процесса издания таких материалов, а устанавливает лишь минимальные ограничения в отношении их распространения в целях предвыборной агитации. При подготовке и издании предвыборных

афиш, плакатов и листовок политическая партия может использовать только свою официальную эмблему и цвета.

Запрещено включать в партийные афиши, листовки и плакаты государственные символы, использовать в них официальные государственные цвета, а также религиозные тексты и символику либо ссылаться на них. В целях контроля за соблюдением установленных законодательством требований каждой политической партии предписывается указывать свои данные, а также данные типографии в каждом из отпечатанных материалов. В случае отсутствия таких данных электоральные материалы изымаются полицией, а по факту их публикации проводится специальное расследование.

Для целей наглядной агитации запрещено использовать государственную собственность, а также сооружения культа. Запрещена агитация с использованием религиозных мотивов, что преследует цель не допустить неправомерного воздействия на верующих избирателей и кандидатов на выборные должности.

Ограничения при проведении электоральной кампании при осуществлении теле- и радиовещания также направлены на исключение «грязных технологий».

Политическим партиям и объединениям разрешено суммировать предоставляемое им на телевидении время для показа документальных фильмов о биографиях кандидатов на выборные должности, а также о событиях внутрипартийной жизни, имеющих отношение к электоральной кампании. Электоральное законодательство может осуществлять ограничения на проведение митингов или шествий, связанных с предвыборной агитацией. Как правило, единственным основанием для отказа в проведении предвыборного митинга или собрания является наличие в соответствующем органе, проводящем электоральную кампанию, поданной ранее заявки от другой политической партии на проведение митинга или шествия в том же месте и в то же время. В таком случае должно быть отказано в проведении предвыборного мероприятия той партии, заявка от которой поступила позднее. Политическая партия, которой было

отказано в проведении предвыборного мероприятия, может потребовать от соответствующего электорального органа прямых доказательств того, что заявка от другой политической партии поступила действительно ранее, а в случае непредставления таких доказательств может обжаловать это решение в вышестоящий электоральный орган.

Во всех остальных случаях электоральный орган, проводящий предвыборную кампанию, обязан разрешить проведение митинга или шествия в том месте и в то время, которое указано в заявке политической партии, — разумеется, при соблюдении других обязательных требований, установленных законом (наличие ответственных за проведение данного мероприятия, соблюдение условий безопасности участников, решение транспортных проблем и т. д.).

В день проведения разрешенного митинга или шествия действуют довольно строгие ограничения, имеющие целью обеспечение и поддержание общественного порядка, борьбы с проявлениями хулиганства, вандализма, провокационных политических актов и тому подобных действий.

Важнейшим ограничением для участников мероприятия является запрет на продажу в местах проведения мероприятия алкогольных напитков под угрозой применения соответствующих санкций. С этой же целью в местах проведения данного мероприятия может быть временно приостановлено функционирование питейных заведений и любое распространение таких напитков.

Важнейшей гарантией соблюдения общественного порядка в период проведения митингов и шествий является наделение присутствующих при проведении этих мероприятий правом применения силы для изоляции и удаления на безопасное для участников мероприятия расстояние лиц, нарушающих общественный порядок. Для осуществления данного полномочия требуется, чтобы уполномоченный от политической партии — организатор мероприятия официально обратился к старшему по званию офицеру полиции с соответствующей просьбой. При массовых беспорядках могут быть вызваны дополнительные подразделения полицейских сил для пресечения незакон-

ных действий и поддержания общественного порядка.

Различные виды электоральных мероприятий, проводимых в ходе митинга или шествия (такие как сбор подписей, распространение опросных листов, выступления артистических групп, раздача сувениров с партийной символикой) законодательством не регулируются и определяются партиями самостоятельно.

### **§ 7. Финансирование электоральной кампании**

Государство субсидирует партии, политические движения и союзы партий. Расходы на электоральную деятельность предоставляются по следующим правилам:

- с эквивалентом в пятьдесят тысяч минимальной ежедневной оплаты труда на различную деятельность на выборах президента и вице-президента;

- с эквивалентом две тысячи минимальных ежедневных оплат труда для различной деятельности за каждого избранного депутата или сенатора;

- с эквивалентом в двести минимальных ежедневных оплат труда для различной деятельности за каждого муниципального советника каждого муниципалитета третьей и четвертой групп;

- с эквивалентом в четыреста минимальных ежедневных оплат труда для различной деятельности за каждого советника муниципалитета первой и второй групп и шестьсот минимумов для муниципии города Асунсьон;

- с эквивалентом в шесть тысяч минимальных ежедневных оплат труда для муниципального интенданта города Асунсьон и интенданта каждого муниципалитета первой и второй групп и эквивалентом семьсот пятьдесят — для интендантов третьей и четвертой групп;

- с эквивалентом в пять тысяч минимальных ежедневных оплат труда за каждого избранного губернатора и пятьсот минимальных ежедневных оплат труда за каждого избранного члена хунт департамента;

- эквивалент в 15% минимума на каждый действительный голос, полученный политическими партиями или союзами партий в национальном конгрессе на последних выборах и равный процент для политических движений за каждый действительный полученный голос для департаментов или муниципалитетов на последних выборах на указанные должности. Важно, что во исполнение настоящей статьи передаваемые средства партиям, политическим движениям или союзам партий должны быть вручены в первые девяносто дней, следующих за осуществлением упомянутых выборов.

Рассматриваются как электоральные те расходы, которые осуществили партии, политические движения и союзы партий, участвовавшие в выборах с шестидесяти дней до дня голосования и те, которые были потрачены на:

- пропаганду и публикации, прямо или косвенно направленные на агитацию за своих кандидатов, при использовании необходимых форм и средств;

- оплату помещений для проведения мероприятий, связанных с электоральной кампанией;

- оплату персонала, который предоставляет услуги кандидатам на выборные должности;

- оплату транспорта и размещение кандидатов, руководителей партий, политических движений и союзов партий;

- корреспонденцию, оплату и обслуживание телеграфных и телефонных услуг и других, которые используют национальную сеть телекоммуникаций;

- обеспечение организации и функционирования электоральной кампании до получения государственных субвенций.

С целью установления обязательного контроля со стороны электоральной юстиции каждая партия, политическое движение и союз партий, которые выдвинули кандидатов, обязаны:

- назначить администратора электоральной кампании, с которым электоральная юстиция будет решать все вопросы, связанные с прохождением и контролем за расходами;

- администратор может назначить заместителей администратора в департаментах и на местном уровне для соответствующих кампаний, которые, в свою очередь, должны пере-

дать такие назначения в соответствующий электоральный суд того или иного судебного округа;

- открыть счета в банках, в которых находятся все собранные средства, с указанием лиц, уполномоченных распоряжаться ими. Кандидаты на выборные должности не могут быть такими администраторами. С целью использования упомянутых фондов на электоральные кампании администраторы или их заместители или местные делегаты являются персонально ответственными за их расходование и предупреждают публичных функционеров, которые используют государственные фонды, об уголовных санкциях, если данные фонды будут использованы не по назначению. На счетах до их выдачи должны быть указаны все кандидаты, которые получают электоральные расходы, частные или государственные.

Электоральный суд может в любой момент затребовать представление всей информации от соответствующих администраторов, касающейся расходов электоральных фондов. В течение шестидесяти дней, следующих за выборами, администраторы должны предоставить в электоральный суд отчетную документацию о всех расходах и доходах, полученных на электоральную кампанию. Независимо от уголовных санкций, которым может быть подвержен администратор в случае обнаружения ошибок в результатах представленных отчетов, может быть принято решение в отношении виновных прекратить предоставление им субвенций или субсидий со стороны государства.

Электоральное законодательство запрещает получать средства для фондов на электоральную кампанию:

- от любого руководства публичной администрации, децентрализованных автономных учреждений или предприятий со смешанным капиталом, многонациональных предприятий, также как предприятий, предоставляющих услуги или снабжение любым общественным организациям;

- от иностранных предприятий или лиц.

## **Глава V. Голосование и определение результатов выборов**

### **§ 1. Процедура голосования**

По электоральному законодательству Парагвая голосование избирателей является тайным, а подсчет голосов всегда является публичным.

Председатель комиссии, два члена комиссии и запасные члены должны собраться в шесть часов утра дня, назначенного для голосования, в соответствующем месте голосования. Если председатель или кто-либо из членов комиссии отсутствует, его следует заменить запасным членом комиссии. Комиссия не может работать, если отсутствует председатель и два члена комиссии.

В случае отсутствия ее членов гражданская хунта решает вопрос формирования комиссии. В присутствии председателя и членов комиссии распределяются материалы, требуемые для этих целей:

- одна урна, установленная в месте, хорошо видимом для опускания бюллетеней. Она должна быть закрыта и опечатана, а также подписана председателем и членами комиссии;
- достаточное число бюллетеней и других материалов, необходимых для голосования.

Является исключительно полномочием гражданской хунты снабжать бюллетенями для голосования все комиссии. В 6:30 утра составляется акт учреждения комиссии, где подтверждается ее образование и перечисляются акты, которые в связи с этим уже осуществлены. Подписывается акт председателем комиссии, членами комиссии и контролерами, в нем четко указываются имена и должности всех подписывающих данный акт. Этот акт и дополнительная документация образуют начало делопроизводства комиссии.

Немедленно после этого члены комиссии получают исключительные полномочия для поддержания порядка, обеспечения свободы голосования и поддержание соответствия действующему законодательству и удостоверяются, что вход

в помещение комиссии свободен для лиц, которые имеют право на вход, в частности члены полиции, назначенные для защиты комиссии внутри и вне помещения, если это требуется.

В помещении, где проходит голосование, могут находиться члены комиссии, контролеры, представители кандидатов и функционеры, обязательно аккредитованные гражданской хунтой.

Избиратели голосуют в общем порядке, один за другим. Комиссия отдает предпочтение:

- беременным женщинам и инвалидам;
- больным;
- избирателям-начальникам и кандидатам.

Идентификация избирателя и его право голосовать определяется удостоверением идентификации, после чего избиратель голосует по очереди. Когда комиссия выражает сомнения относительно жалобы, которую специальным актом представил контролер или доверенное лицо относительно идентификации избирателя, решение принимается большинством путем сравнения документа идентификации и списка избирателей комиссии.

Члены комиссии должны убедиться, что до голосования у избирателя не испорчен чем-то указательный палец правой руки, что может потом нарушить его маркировку несмываемыми чернилами. Комиссия может отказать избирателю в праве подать свой голос в следующих случаях:

- когда данные удостоверения личности не совпадают с данными списка избирателей;
- когда данные удостоверения личности совершенно очевидно фальшивые и поддельные, комиссия должна дать указание задержать это лицо;
- когда какой-либо палец руки уже помечен несмываемыми чернилами, используемыми комиссией.

Если идентификация подтверждается, два члена комиссии подписывают тыльную часть бюллетеня для голосования и вручают его избирателю, до того как он войдет в затемненную комнату. Вступая в эту комнату, избиратель делает

отметку в бюллетене и затем складывает его пополам, возвращается в помещение для голосования и вручает бюллетень представителю комиссии, который подписывает его на обратной стороне и затем вручает бюллетень избирателю, который опускает его в урну. В случае если избиратель задерживается более трех минут, председатель приказывает ему положить бюллетень в урну немедленно. Затем в списке избирателей проставляется слово «проголосовал» («voto»).

До того как избиратель опустит свой бюллетень в урну, маркируется несмываемыми чернилами указательный палец его правой руки.

Только в экстренных случаях можно не начинать или прервать ход голосования под ответственность председателя и членов комиссии, которые принимают обоснованное решение. Решение заносится в акт для дальнейшего рассмотрения.

В случае прерывания голосования председатель комиссии немедленно сообщает о случившемся в гражданскую хунту. Если длительность перерыва не превышает одного часа и его причина позволяет возобновить голосования без влияния на результаты голосования, то оно возобновляется. При этом время голосования будет продлено на то время, на которое было прервано.

В случае окончательного прерывания голосования поданные голоса в расчет не принимаются и их подсчет не осуществляется, а члены комиссии обязаны уничтожить бюллетени, которые были опущены в урну.

Комиссия не может функционировать без полного состава ее членов, при этом осуществленная замена члена комиссии должна быть отражена в акте инцидентов.

Лица, которые по причине физического дефекта не в состоянии сделать отметку в своем бюллетене или опустить его в урну, могут попросить осуществить данную операцию кого-либо из лиц, которым они доверяют.

В семнадцать часов в летнее время и в шестнадцать часов в холодное время председатель комиссии объявляет о прекращении голосования. Если остается кто-то из не проголосовавших еще избирателей, председатель разрешает это сделать,

но не разрешает проголосовать тем, кто прибудет голосовать позже. Продолжают голосовать сами члены комиссии, представители и контролеры, которые еще этого не сделали. Процедура проходит в специально предназначенном для этого помещении.

Подсчет голосов начинается после окончания голосования. Любой избиратель имеет право при этом присутствовать, соблюдая тишину. Подсчет голосов осуществляется в том же помещении, где происходило голосование, в одном непрерывном акте. При этом требуется придерживаться следующей процедуры:

- первым делом председатель снимает ленту, которая закрепляет закрытую урну, и затем открывает урну;

- после открытия урны следует выемка находящихся в ней бюллетеней. Если выявляется какой-либо бюллетень, который отличается от оригинала, использованного при голосовании или не подписанный председателем комиссии и контролерами, он аннулируется без особых формальностей;

- немедленно должно быть сопоставлено число бюллетеней, вынутых из урны, с числом бюллетеней, выданных избирателям данной комиссией. Если выявлена разница, это должно быть отмечено в акте подсчета голосов. Если разница в бюллетенях меньше десяти процентов, это остается в действии и отмечается в акте подсчета. Если такое число бюллетеней составит больше десяти процентов от общего числа бюллетеней, полученных для подсчета, голосование в данной комиссии будет аннулировано.

Затем все бюллетени помещаются в урну. Далее председатель комиссии вынимает бюллетени один за другим и громко зачитывает их содержание. Если выборы многомандатные, необходимо зачитывать содержание бюллетеня отдельно в соответствии с должностью и по принадлежности кандидата к партии, политическому движению или союзу.

Затем отделяется сумма полученных голосов, поданных за президента и вице-президента Республики. Председатель комиссии зачитывает каждый бюллетень, показывает его членам комиссии, контролерам и представителям партии. Если

какой-либо член комиссии или контролер при осуществлении своих функций выразит сомнение в содержании бюллетеня, зачитанного председателем комиссии, он может потребовать включить это в акт для последующей проверки.

Является недействительным бюллетень, отличный от оригинальной формы или имеющий более одной отметки в бюллетене или не имеющий подписей членов комиссии. Является недействительным также пустой бюллетень, не имеющий никаких отметок.

После окончания зачитывания бюллетеней осуществляется подсчет голосов. Далее председатель комиссии спрашивает, имеются ли протесты против подсчета. Если такие отсутствуют или после того как комиссия разрешила возникшие протесты, он громким голосом объявляет результаты по каждому кандидату или партии, политическому движению или союзу, а также недействительные и пустые бюллетени. Записи общих результатов осуществляются в буквах и цифрах.

Равным образом составляются суммарно в отдельном акте жалобы и возражения, которые представили избиратели, контролеры и кандидаты или их представители, а также принятые по ним решения. Этот акт обязательно подписывает председатель комиссии и ее члены, а также контролеры и избиратели, которые пожелают это сделать. После подписания этого акта председатель комиссии должен вручить сертификат с результатами выборов контролерам. Этот сертификат подписывается также членами комиссии. В заключение председатель комиссии вручает гражданской хунте, предварительно упаковав в пластиковый и бумажный пакеты, электоральные документы, которые содержат:

- список избирателей, используемый комиссией;
- акт образования комиссии (открытия голосования), к которому прилагаются все жалобы, которые были рассмотрены;
- акты об инцидентах, которые произошли во время голосования;
- акт подсчета голосов, к которому прилагаются все представленные жалобы и возражения.

Пакет, содержащий электоральные материалы, закрывает-

ся и клеивается клейкой лентой, подписывается председателем комиссии и контролерами и опечатывается. Этот пакет вручается гражданской хунте, о получении которого выдается талон с дубликатом, один экземпляр талона для председателя комиссии, а другой — для вручения или возвращения электоральному судье от округа вместе с пакетами. После получения пакетов, содержащих электоральные материалы, электоральные судьи передают их в электоральные суды своего округа с целью соответствующего подсчета.

Электоральный суд округа перед осуществлением подсчета голосов убеждается, что были получены все списки и акты всех электоральных комиссий, входящих в его юрисдикцию, и проверяет общее состояние полученных конвертов, чтобы убедиться, есть ли указание на то, что они были каким-либо образом нарушены. Электоральный суд округа, получив документацию от всех комиссий по приему голосов, которые действовали в округе, проводит подсчет всех полученных голосов с помощью представителей партий, политических движений и союзов. Осуществляется суммирование всех результатов, которые получены электоральными комиссиями, осуществляющими подсчет голосов на своих участках.

Должно быть установлено количество голосов, полученных каждой партией, политическим движением или союзом и в каждой из категорий мест, если выборы были многомандатными, а также число недействительных и число пустых бюллетеней, и вручить соответствующие сертификаты представителям избранных кандидатов.

Все выборы и связанные с ними процедуры определения их результатов должны соответствовать нормам статьи 279 конституции Республики и законодательству, регулирующему проведение выборов.

Заключая подсчет голосов, электоральный суд устанавливает:

- подсчет временный или окончательный, соответствует электоральному округу, устанавливает число действительных голосов, недействительных и пустых бюллетеней, также как решения, принятые руководством комиссии;

- несоответствие результатов по должностям, по спискам избирателей или по кандидатурам.

Выборы должны осуществляться во всех округах, включая несколько туров. Если они не осуществлены в не менее чем пятьдесят одном проценте комиссий, назначенных для их проведения, назначается проведение новых выборов. В округах, где выборы не были проведены или были аннулированы, они должны быть проведены через тридцать последующих дней. Если в электоральном округе не были проведены выборы не менее чем пятидесяти одним проценте комиссий по приему голосов, назначаются новые выборы в те же сроки.

## **§ 2. Системы подсчета голосов и установление результатов**

Для избрания президента и вице-президента страны образует один единый электоральный округ. Избранными президентом и вице-президентом Республики объявляются кандидаты, получившие большее число действительных голосов избирателей.

Сенаторы избираются по спискам и по системе пропорционального представительства.

Депутаты избираются в электоральных коллегиях департаментов в соответствии с числом избирателей каждого департамента, включая город Асунсьон с собственным электоральным округом.

Выборы сенаторов, депутатов и парламентариев парламента Меркосур осуществляются одновременно с выборами президента и вице-президента Республики.

Парагвай входит в общий рынок стран Южного конуса, «Mercado Común del Sur» (Меркосур), интернациональное объединение в форме таможенного союза, основанное в 1991 году Аргентиной, Бразилией, Парагваем и Уругваем. В 2006 году в Меркосур вступила Венесуэла. Объединение действует на основе общего таможенного тарифа. В соответствии с нормами конституции и статьями электорального кодекса

Парагвая парламентарии Меркосур избираются от Парагвая. Претендент должен отвечать тем же требованиям, что и кандидаты на пост сенатора. Выборы проводятся по системе пропорционального представительства по спискам политических партий.

Сенаторы, депутаты, парламентарии в парламент Меркосур, члены департаментских и муниципальных хунт избираются по спискам партий и по системе пропорционального представительства. Для определения распределения голосов по спискам партий применяется система Д'Ондта, которая заключается в следующем: списки партий распределяются по количеству полученных голосов, затем каждое количество делится последовательно на 2, 3, 4, и т. д. до того числа, которое соответствует количеству мест от данного округа.

**Приведем пример (для наглядности количество голосов избирателей округлено):**

Списки партий	1	2	3	4
A	168 000	84 000	56 000	42 000
B	104 000	52 000	34 666	26 000
C	72 000	36 000	24 000	18 000
D	64 000	32 000	21 333	16 000
E	40 000	20 000	13 333	10 000

Сортировка в порядке убывания количества голосов избирателей:

84 000, 56 000, 52 000, 42 000.

Последнее число 42 000 будет единой квотой для всех списков.

В соответствии с делением числа голосов на квоту каждая партия получает такое количество мандатов, сколько раз квота укладывается в списке партии. Если два кандидата получили равное количество голосов, вопрос разрешается путем жребия.

### § 3. Доверенные лица и представители партий

Доверенные лица или представители каждого кандидата могут получить мандат или уполномочие с целью представлять его кандидатуру в электоральных действиях. В каждом месте для голосования могут находиться по два основных и по два запасных представителя от каждой партии, политического движения или союза, которые представляют кандидатов, а в каждом округе или электоральной коллегии один основной и один заместитель как представитель округа или департамента соответственно.

Доверенные лица имеют право свободно появляться в помещениях для голосования и контролировать ход голосования и подсчет голосов, принимать жалобы и протесты и получать сертификаты, предусмотренные законом. Доверенные лица должны сообщать гражданской хунте о потребности получения всего необходимого:

- экземпляр электорального списка комиссии, который должен быть расположен на видимом месте и доступен избирателям для ознакомления;

- стенды с именами всех кандидатов в соответствии с нормами закона.

Председатель и члены комиссии проверяют документы контролеров. Если они находятся в порядке и в должной форме, они должны быть возвращены владельцу. В каждой комиссии не допускается более одного контролера для политической помощи участвующим в выборах. Немедленно после этого члены комиссии отдают предварительные распоряжения осмотреть ящики для голосования, которые потом заклеиваются клейкой лентой, и бюллетени для голосования, которые получены для комиссии.

Члены комиссии, каждая политическая партия, политическое движение или союз, которые выдвинули кандидатов, могут назначить по одному основному и по одному заместителю контролера в каждую комиссию по приему бюллетеней.

Имена контролеров должны быть представлены в соответствующую гражданскую хунту за десять дней до выборов

с указанием их номеров в электоральном списке. Электоральная власть должна проверить это в комиссиях в течение пяти дней со дня представления. Если этого не сделано, предложенные контролеры утверждаются. Соответствующая гражданская хунта вручает контролеру документ, в котором должна содержаться следующая информация: имя и фамилия контролера, номер его индивидуального сертификата, порядковый номер в электоральном списке и номер комиссии, в которой контролер будет выполнять свои функции, а также подпись председателя комиссии и дата.

Контролер комиссии должен быть внесен в окружной список и иметь право:

- находиться в помещении, где осуществляется голосование, и вместе с комиссией, которая осуществляет свои функции;
- представлять письменные жалобы для рассмотрения;
- подписывать акты голосования, не подписывать недействительные акты.

Представители партий, политических движений и союзы, члены комиссий по приему голосов и контролеры обладают неприкосновенностью в день голосования и не могут быть задержаны или арестованы никакой властью.

В день голосования запрещено:

- скопление лиц или организация групп лиц в радиусе ближе двухсот метров от здания, где функционирует комиссия по приему голосов;
- ношение оружия без специального разрешения административных властей на расстоянии, указанном выше;
- показ публичных представлений в день голосования, до двух часов после окончания голосования;
- употребление спиртных напитков;
- установление консультационных пунктов партий, политических движений и союзов на расстоянии, указанном выше.

## **Глава VI. Недействительность выборов, правонарушения и ответственность за них**

### **§ 1. Основания недействительности выборов**

Электоральное законодательство Парагвая закрепляет причины или основания признания проведенных выборов недействительными. К ним можно отнести следующие:

- существование состояния серьезного насилия в стране, которое выражается в существовании вооруженных групп, осуществляющих мятежи, бунты, беспорядки, которые препятствуют проведению свободных и мирных выборов;

- существование насильственных действий, которые угрожают гарантиям, установленным действующим электоральным законодательством, таких как: общая реализация подсчета в специальных помещениях, отличных от установленных, голосование в дату и в помещениях, отличных от установленных для выборов; голосование лиц, отличных от тех, кто включены в список избирателей;

- использование физического насилия или давления со стороны физических лиц или властей в отношении членов электоральных комиссий;

- искажение общего подсчета по причине ошибок, мошенничества или насилия;

- использование списков или бюллетеней с фальшивыми голосами или наличие не использованного бюллетеня для голосования за какого-либо кандидата.

Объявление недействительности выборов по основаниям, изложенным выше, может ограничиваться комиссией, округом или электоральной коллегией, которые допустили такие изъяны. Но если их количество затронуло более двадцати процентов от общего числа избирателей, объявляются недействительными все выборы.

Причины недействительности выборов, осуществленных электоральными комиссиями:

- отсутствие, разрушение или исчезновение документации, предусмотренной статьей 230 кодекса;

- коррупционное искажение таких документов;
- допущение многократного голосования или голосование лицами, которые не фигурируют в списке избирателей данной комиссии и не осуществляют в ней каких-либо функций.

Считаются аннулированными выборы, осуществленные в какой-либо комиссии, когда:

- аннулировано право осуществлять наблюдение представителями партий, политических движений или союзов,
- не было потребовано представление документа идентификации личности;
- различные избиратели испытали принуждение со стороны властей или были вовлечены во взятки;
- была серьезно нарушена тайна голосования.

При принятии решения о недействительности выборов электоральная юстиция принимает во внимание, что не может быть объявлена недействительность выборов кем-либо без причины или мотива; не может быть недействительность без существования очевидного вреда.

## **§ 2. Электоральные преступления и нарушения на выборах**

С целью применения уголовной ответственности все граждане, которые осуществляют электоральные функции, такие как члены комиссий по приему голосов, контролеры и представители партий, политических движений и союзов, должны быть отнесены к лицам, связанным с публичными функциями. Вся электоральная документация, такая как акты, электоральные списки, протесты и оспаривания являются официальными документами. Электоральные правонарушения не являются ненаказуемыми.

Для публичного функционера в случае фальсификации данных при формировании гражданского реестра применяется наказание в виде тюремного заключения от одного до пяти лет и штраф в размере ста минимальных размеров оплаты труда за различную деятельность и установление специаль-

ной недееспособности избирать и быть избранными на период до шести лет.

Функционер, который уничтожает регистрацию партий, подлежит такому же наказанию. Наказание от шести месяцев до одного года тюремного заключения и штраф в размере триста минимальных зарплат, а также запрет быть избирателем или быть избранным в период до трех лет накладывается на лиц:

- тех, кто серьезно нарушает любым способом формальности, установленные Кодексом для формирования комиссий по приему голосов, подсчета голосов или не принимает акты, которые предписывают или несправедливо отказываются принимать письменные протесты контролеров;

- тех, кто без убедительной причины приостанавливает процесс голосования или, основываясь на сомнительных данных об идентификации голосующих, систематически препятствует их законному праву голосовать;

- тех, кто произвольно изменяет дату, место и часы, установленные для голосования, тем самым вводя путаницу для избирателей, что препятствует им осуществлять свое право голосовать;

- тех, кто произвольно разрешает голосовать избирателям, чьи имена не включены в избирательные списки, или кто голосует два или более раз, или разрешает заменять одного избирателя другим;

- тех, кто использует свои полномочия для принятия фальшивых бюллетеней для голосования или подделывает их, или крадет бюллетени в комиссии;

- тех, кто не вручает или препятствует вручению электронных документов без уважительной причины;

- тех, кто отказывается выдать сертификаты контролерам и доверенным лицам или осуществлять заявления о незаконности или коррупции.

Запрещается дискриминировать избирателей и препятствовать им в полном объеме осуществлять свое право голосовать.

Функционер, который втянут в какое-либо из действий,

подлежит наказанию от двух до шести месяцев тюрьмы плюс штраф, равный двумстам минимумов зарплаты и невозможности избирать или быть избранным в течение пяти лет.

Члены вооруженных сил и полиции, которые в нарушение запрещения электорального кодекса вошли в состав членов комиссий по приему голосов, подлежат наказанию в виде тюремного заключения от двух до шести месяцев и взиманию штрафа в размере двухсот минимумов зарплат и увольнению со службы или места работы.

Те, кто индивидуально осуществляет насилие относительно избирателей с целью, чтобы они не голосовали, или голосовали против своей воли, или осуществляли нарушение тайны голосования, подлежат санкциям от шести месяцев до одного года тюрьмы, штрафу в триста минимальных зарплат. Если они осуществляют эти акты группой или с применением оружия, наказание будет от одного до пяти лет тюрьмы.

Те, кто силой или посредством обмана препятствует входу, выходу или нахождению в помещении комиссии избирателей, кандидатов, представителей или контролеров, подлежит наказанию на срок от шести месяцев до двух лет тюрьмы и штраф до трехсот минимумов заработной платы.

Наказание от одного до трех лет заключения и штраф до двухсот минимумов оплаты труда накладывается на лицо:

- которое внесло в постоянный гражданский реестр сведения за взятку, хотя зарегистрированный не имел право голосовать или являлся недееспособным;

- которое на одних и тех же выборах голосовало более одного раза в одной и той же комиссии, или в другой, или в различных электоральных округах;

- те, кто пренебрегает, препятствует и мешает выполнению своих функций посыльным, почтальонам или лицам, занятым перевозкой актов, списков или любой другой документации электоральных властей.

Приговариваются к тюремному заключению и штрафу в сто минимальных окладов те:

- кто осуществляет электоральную пропаганду, когда уже

закончился период времени, установленный для нее;

- кто в любой форме и вне зависимости от возможного осуществления других преступлений принадлежат к общей юрисдикции, выступают против права на проведение манифестаций или мирных объединений, хотя такими правами обладают все граждане, как индивидуально, так и группами. Представители охраны общественного порядка, которые не подчиняются указаниям председателя комиссии по приему голосов;

- кто собирается в группы менее чем за двести метров от помещений для голосования, осуществляя на избирателей незаконное давление, оскорбляя и обижая их и применяя другие формы воздействия, что направлено против свободы голосования.

Представляют электоральные правонарушения действия военнослужащих и полиции, находящихся на службе, которые заключаются в следующем:

- мнения, декларации или манифестации по вопросам политико-партийного характера или в форме прозелитизма;

- поддержка собраний, организованных политическими властями, партиями или движениями муниципальными, департаментскими и национальными, которые не носят официальный характер, профессиональный или просто социальный;

- присутствие на собраниях партий или политических движений или внутренних собраний этих организаций, даже если они происходят вне помещений этих партий или движений;

- участие в актах политико-партийного свойства или компаниях прозелитизма или внутри муниципальных, департаментских или национальных любого политического характера, даже если они находятся в состоянии формирования и еще не получили своего признания;

- действия по приобретению фондов и средств, направленных на политическую деятельность любого кандидата, его пожертвования и управления ими самими или посредством лица-посредника;

- вступление в партии или политические движения.

Санкции не применяются к указанным выше лицам, если они присутствуют на собрании партий, выполняя свои специальные функции. Все те, кто был объявлен ответственным за нарушение, указанное выше, подлежат наказанию от шести месяцев до одного года тюрьмы без учета санкций, установленных полицейским законодательством. Тюрьма должна находиться в месте, назначенном судьей.

Частные лица, которые предлагают или включают кандидатуры военных или полицейских, находящихся на службе, подлежат тюремному заключению от четырех до десяти месяцев.

Те, кто нарушает нормы, установленные для закрепления стендов или преднамеренно разрушает пропагандистский материал какой-либо партии, политического движения или союза, который предназначен для выборов, наказываются тюремным заключением от одного месяца до одного года и штрафом в объеме суммы ущерба, нанесенного разрушением электорального материала.

Лица, распространяющие результаты опросов общественного мнения в период до пятнадцати дней до проведения выборов, подлежат тюремному заключению от двух до шести месяцев и штрафу в пятьсот минимальных окладов. Аналогичное наказание применяется к тем, кто нарушает запрет на распространение результатов хода голосования. Это применяется к руководителям средств массовой информации, которые используют их для распространения таких данных. Это распространяется и на руководителей и лиц, ответственных за средства массовой информации, которые нарушают сроки электоральной пропаганды, предусмотренные в законе.

Администраторы электоральных кампаний, которые фальсифицируют денежные суммы, затраченные на кампании, или которые присваивают средства, выделенные на их проведение, подлежат наказанию, установленному уголовным кодексом для таких преступлений.

### § 3. Электоральные проступки и применение санкций

Назначается штраф от пятнадцати до тридцати минимальных окладов за различные неконкретизированные действия для тех:

- кто голосовал, нарушая условия, предусмотренные для запрета голосования для граждан, содержащиеся в статье 91 электорального кодекса;

- кто, будучи секретарем или функционером реестра, забыл проверить неспособности избирателя или не обратил на это внимания.

Те, кто нарушает распоряжение в статье 4 электорального кодекса, должны быть наказаны штрафом в половину одного минимума за различные неконкретизированные действия.

Содержание пропагандистского материала в нарушение запретов, содержащихся в статье 292 этого кодекса, касающихся их авторов или партии, политического движения или союза, подлежат штрафу в сто минимальных оплат труда за различные неконкретизированные действия.

Те, кто нарушает порядок в состоянии опьянении, или под влиянием наркотиков, или при ношении оружия, провоцируя уличные беспорядки, которые прерывают нормальное развитие электоральных действий, подлежат наказанию штрафом от десяти до двадцати минимумов заработной платы.

Коммерсанты, которые продают алкогольные напитки с десяти часов до начала голосования и в день выборов, наказываются штрафом от пятидесяти до двухсот минимумов заработной платы.

Средства массовой информации, которые изменяют объем своих нормальных тарифов во время электоральной кампании, благоприятствуют какой-либо партии, политическому движению или союзу, подлежат штрафу в размере тысяча минимальных заработных плат.

Процессы по электоральным проступлениям подлежат юрисдикции обычных уголовных судов в соответствии с установлениями закона, который регулирует электоральную

юстицию. Штрафы применяются в соответствии с уголовным кодексом. Исключительной компетенцией обычного уголовного суда является участие в соответствующем процессе по рассмотрению электоральных преступлений, связанных с военнослужащими или полицейскими, находящимися на действительной службе. Лишение свободы обвиняемого, когда это военнослужащий или полицейский, влечет автоматическое увольнение со службы. Эти лица содержатся в местах, определяемых судом.

## **Глава VII. Политические партии и выборы**

### **§ 1. Права и обязанности политических партий**

В любой избирательной кампании, национальной, региональной и местной, принимают участие партии, политические движения и электоральные союзы, которые должны быть официально зарегистрированы на основе действующего электорального законодательства. Правовой основой действительности политических партий Парагвая является конституция Республики Парагвай 1992 года и электоральный кодекс 1996 года (закон № 834/92 с поправками, внесенными законами № 5286, № 5350, № 5376).

Электоральный кодекс регулирует образование, организацию и функционирование партий и политических движений. Следует отметить, что принципиальная разница между обоими понятиями относительно электорального участия состоит в том, что политические движения не имеют такого стабильного характера, как партии, поэтому они распадаются после проведения выборов, когда складываются обстоятельства, когда только партии могут быть образованы на общенациональном уровне и когда движения в различных сочетаниях могут формироваться для выдвижения кандидатов как на общенациональном уровне, так и на муниципальном.

Конституция 1992 года посвящает политическим партиям несколько статей. В частности, закрепляется конституционная природа и основное направление деятельности политических партий, которые являются юридическими лицами публичного права.

Деятельность политических партий строится на основе признания политического плюрализма, целями деятельности политических партий является борьба за вхождение в состав выборных органов власти, определение направлений, проводимых государством, в том числе департаментами и муниципалитетами, политики и воспитания гражданского чувства людей. Конституция закрепляет принцип свободной организации политических партий и движений.

Провозглашается, что каждый гражданин имеет право вступить в политические партии или движения для участия на демократической основе в выборах в органы государственной власти, созданными в соответствии с положениями конституции и законов и определения направлений политики, проводимой государством. Для обеспечения функционирования политических партий и движений на демократической основе закон регламентирует порядок их создания и деятельности. Конституция гарантирует, что ликвидация политических партий и движений допускается только по судебному решению. Конституция также вводит основные запреты в отношении политических партий и движений. В частности им запрещено получать финансирование, указания или инструкции от иностранных организаций или государств; учреждать структуры, которые прямо или косвенно признают применение или обращение к силе методологий политической борьбы; учреждаться в целях свержения действующего демократического режима или создания угрозы целостности Республики.

Основания, порядок формирования, организация, функционирование и ликвидация партий или политических движений регулируется нормами электорального кодекса 1996 года с поправками. Всем парагвайцам старше восемнадцати лет, имеющим право голоса, законом гарантируется право объединяться в партии или политические движения, а партиям и политическим движениям гарантируется право на существование, регистрацию, собственное управление и свободное функционирование в соответствии с положениями кодекса 1996 года.

Предусматривается, что они должны действовать в интересах демократического режима, поддерживать представительную систему и защиту прав человека. Партии и политические движения получают статус юридического лица с момента их признания электоральной юстицией. Вопросы распоряжения их имуществом регулируются нормами гражданского кодекса.

Политические партии и движения должны подчиняться нормам действующей конституции и законов. Они должны

демонстрировать приверженность принципу народного суверенитета, защищать права человека, уважать и добиваться уважения к демократическому режиму. Не могут быть образованы организации полувоенного или полуполицейского характера.

Партии и политические движения являются инструментами, через которые осуществляется политическая воля народа. Не допускается формирование и существование партий и политических движений, которые нацелены на использование насилия для изменения правового порядка Республики или захвата власти.

Все партии и политические движения равны перед законом. Гарантируется идеологический плюрализм и многопартийность при формировании политической воли Республики. Не допускается формирование или существование партий или политических движений, которые подчиняют свои политические действия директивам или инструкциям национальных или зарубежных организаций, которые принуждают или организуют их способность к самостоятельной деятельности или к поддержанию собственной автономии.

Гарантируется свободное распространение идей. Граждане могут участвовать без каких-либо ограничений как внутри страны, так и за рубежом в деятельности, имеющей политико-доктринальный характер. Политические партии, имеющие общенациональный характер, не могут формировать региональные политические партии. Могут формироваться трансрегиональные региональные политические движения для выдвижения кандидатов для избрания губернаторами, интендантами, депутатами департаментских и муниципальных хунт.

## **§ 2. Образование политических партий**

Электоральное законодательство регулирует вопросы формирования, регистрации, деятельности, запрещения, ликвидации, объединения с другими партиями и другие вопро-

сы, связанные с таким важнейшим институтом политической системы Парагвая как партии и политические движения.

Для создания политической партии необходима инициатива граждан числом не менее ста человек, которые должны подготовить письменную декларацию, содержащую следующие сведения:

- имя и фамилию, место жительства, номер удостоверения личности, номер регистрации в постоянном гражданском реестре и подписи всех инициаторов создания партии;

- заявление о желании создать партию;

- названия, основы идеологического и программного содержания демократического характера партии, индивидуализация которых будет представлена по мере принятия проектов этих документов;

- временный статут партии, формирование временного руководства, место расположения партии до ее формирования и назначение ее официальных представителей.

Указанная документация должна быть представлена в электоральный суд столицы. Эта передача должна осуществляться в соответствии с законом и не должна противоречить положениям электорального кодекса. Суд признает правильность оформления документов и инициирует работу по организации и проведению необходимых мероприятий для признания ее в качестве политической партии.

Политическая партия, находящаяся в процессе формирования, не может представлять кандидатуры на общенациональных, департаментских или муниципальных выборах. Если по прошествии двух лет после получения вышеупомянутого согласия данной группе не удалось представить необходимые сведения о создании партии, тогда официально или по просьбе этой группы ее деятельность прекращается и она должна быть распущена. Для целей ее признания политическая партия при формировании должна представить в электоральный суд столицы посредством своих представителей в период времени, не превышающий двух лет с момента получения упомянутого согласия, соответствующие документы:

- акт о формировании политической партии, составлен-

ный в письменной форме;

- декларацию принципов;
- статут;
- название, девиз, буквенное сокращение; корпоративные цвета, эмблему, особое отличие и партийные символы;
- название руководящего органа с указанием номера регистрации в постоянном гражданском реестре;
- список вступивших в партию, число которых не должно быть меньше 0,5% действительных голосов избирателей, полученных на последних выборах сенаторов, до даты, в которую произошло включение этих избирателей в упомянутый реестр;
- доказательство того, что указанное количество избирателей находится в столице Республики и не менее чем в четырех департаментах страны.

Утвердив согласие на признание, электоральный суд столицы передает документы электоральному прокурору, которому сообщает в течение десяти дней о законности и правильности петиции.

Предваряя благоприятное решение, электоральный суд столицы дает распоряжение о публикации извещения о рассмотрении петиции в течение трех последующих дней в двух ежедневных общенациональных печатных изданиях. Такое извещение содержит краткий перечень документов, упомянутых выше. Если какая-либо партия или политическое движение сочтет необходимым использовать свое право на оппозицию предполагаемому признанию партии, она должна в течение тридцати дней, считая с последней публикации об извещении в процессе, предоставить необходимые доказательства своего возражения.

По окончании срока, указанного выше, электоральный суд столицы объявляет о своем решении признать партию, и в срок не более пятнадцати дней может заслушать стороны и рассмотреть документы, которые относятся к этому делу.

Окончательное решение передается представителям соответствующих политических групп, а также заявителям, которые могут обжаловать это в Высший суд электоральной юсти-

ции в течение последующих пяти дней. Принятое решение публикуется в официальном реестре.

Электоральным законодательством установлено, что название, буквенное сокращение, девизы, цвета, эмблемы, особые отличия и символы составляют исключительные атрибуты партий и политических движений. Их не могут использовать никакие другие партии и политические движения, ассоциации или предприятия частного права на всей национальной территории. Все они должны иметь ясно выраженный акт конституирования, но впоследствии могут быть скомбинированы или модифицированы, с тем чтобы не быть принятыми или спутанными с другой партией или политическим движением.

Название, буквенное сокращение, девизы, цвета, эмблемы, особые отличия и символы партий и политических движений должны быть занесены в реестр, что является обязанностью электорального реестра и не могут:

- совпадать с именем или фамилией лиц, ни сравниваться или быть производными от них;

- содержать слова, которые вызывают расовые, классовые, религиозные антагонизмы или провоцируют их;

- привести к путанице из-за ошибок грамматических, исторических или политических с теми партиями или политическими движениями, которые уже конституированы или получили согласие в соответствии с законом;

- использовать имена, буквенные сокращения, девизы, цвета, эмблемы, особые отличия и символы, которые принадлежат государству или противоречат морали и добропорядочному поведению.

В случае раскола партии или политического движения электоральная юстиция должна установить, какая группа сохраняет право на имена и символы. Для разрешения возможной путаницы с другими именами или символами электоральная юстиция должна определять критерии, по которым применяются положения гражданского кодекса и закона Маркоса, по которым устанавливаются подобные коллизии.

В случае исключения или распада партии или политиче-

ского движения ее название или другие знаки не могут быть использованы какими-либо другими партиями, группами или движениями при участии в выборах непосредственно за датой, в которую электоральная юстиция прекратила ее регистрацию.

Каждая политическая партия должна представить ясно и публично политические принципы, которые предусматривают ее функционирование, через основные фундаментальные документы ее действий, такие как: декларация принципов, программа или основа, которая позволит гражданам быть постоянно информированными об объектах ее политических действий.

Распоряжение о регистрации в соответствующем реестре подлежит публикации в двух ежедневных средствах информации общенационального масштаба, также как имена руководителей, а также извещение об акте формирования партии, декларации ее принципов, статут, описание ее символов сокращенного названия, цвета, эмблем и агитации.

Важнейшим документом политической партии является ее статут, который устанавливает нормы, на которых должны быть основаны ее организация и функционирование. Это основной закон любой партии, и он как минимум должен содержать следующие положения:

- название, буквенное сокращение, цвет, символы, отличительные черты в соответствии с положениями действующего законодательства;

- определение ее целей в соответствии с ее идеологическими основами;

- установление ее обязанностей и исполнительных органов, полномочия и дисциплинарные меры, которые осуществляет ее руководство, и объем его полномочий;

- объявления о том, что генеральная ассамблея, конфедерация или союз партии являются ее высшим органом при осуществлении политики и что в нем участвуют делегаты, избранные путем прямого, тайного и равного голосования всех ее членов, сгруппированных по электоральным округам или предприятиям на основе партийных организаций по нормам,

установленным ее статутом;

- длительность мандата партийного руководства должна быть от двух с половиной лет до пяти лет;

- избрание партийных органов общенационального руководства в департаментах и дистриктах должно осуществляться путем прямого, тайного и равного голосования всех их членов;

- применение пропорциональной системы для распределения мест, которое гарантирует участие меньшинства внутри партии в руководстве партии и в электоральных делах;

- положения, которые гарантируют существование и функционирование различных групп, движений или внутренних образований;

- гарантии равенства всех ее членов избирать и быть избранными на партийные должности или в кандидаты, предложенные политической партией;

- признание прав членов партий предлагать инициативы, высказывать свое мнение, высказывать свои жалобы перед заинтересованными органами, быть информированными о партийных действиях и участвовать в них;

- участвовать и контролировать сотрудников руководства, проверять имущество и бухгалтерию политической партии через соответствующие органы в соответствии со статутом, обеспечивая при этом адекватное внутрипартийное оповещение;

- пополнение и постоянное обновление реестра членов партии и предписания для составления списков должны быть вручены внутрипартийным группам не позднее тридцати дней до проведения выборов;

- нормы для определения экономической поддержки, которые должны осуществлять члены партии для расходов на функционирование партии. Экономическая поддержка обязательна для тех, кто занимает электоральные должности, и не должна превышать пяти процентов от своего вознаграждения за занятие должности;

- нормы внутрипартийного поведения, санкции для тех, кто их нарушает, и орган, который налагает эти санкции, ко-

торые могут быть наложены при соблюдении гарантий справедливого процесса;

- правила для переизбрания на партийные должности при обеспечении альтернативных выборов;

- предпосылки для гражданского образования членов партии;

- правила для выдвижения кандидатур политической партией на выборные должности и для их замены в случаях их неожиданного отстранения от выборов;

- механизмы разработки и одобрения электоральной платформы;

- адекватные механизмы, дающие женщинам возможность попасть на выборные должности, в пропорции не меньше двадцати процентов и назначение значительной пропорции женщин на решающие публичные должности. Чтобы гарантировать участие женщин в коллегиальных органах для избрания необходимо, чтобы каждая женщина-кандидат была включена в каждый электоральный список на каждые пять кандидатов-мужчин и одна женщина на каждый выборный пост. Политические партии, движения и союзы, которые не выполняют вышеуказанные условия, подлежат санкциям вплоть до ликвидации списков кандидатов соответствующими электоральными судами;

- законный кворум для функционирования соответствующих органов;

- процедура для модификации партийных статутов;

- процедура для роспуска или слияния партий и решения вопросов о том, кому в данном случае достается ее имущество.

Статуты политических партий устанавливают положения о том, чтобы различные органы, которые их представляют на национальном, региональном, департаментском или местном уровне были бы укомплектованы гражданами, избранными на основе прямого, свободного, тайного и равного голосования их членов. Чтобы быть кандидатом на любую партийную выборную должность, требуется быть избранным на эту должность путем прямого, свободного, тайного и равного го-

лосования членами партии.

Политические партии могут представлять и поддерживать кандидатуры на выборные должности лиц, не находящихся в партии. Политические партии в равной степени обязаны:

- включать в соответствующие реестры все изменения их статуты или фундаментальные документы;
- информировать об изменениях, которые произошли в построении их постоянных органов.

Споры и внутренние конфликты партий, политических движений и электоральных союзов не могут быть представлены в электоральную юстицию без предварительного использования средств статуты и внутренних регламентов каждой партии, политического движения или основ, соответствующих союзам.

Заинтересованные лица могут обращаться в электоральную юстицию, отмечая время, в течение которого должны быть рассмотрены их обращения. В случае их удостоверения соответствующий суд может обратиться к рассмотрению данного дела официально.

Электоральное законодательство вводит ограничения для лиц, желающих вступить в партии:

- возраст лица моложе восемнадцати лет;
- недееспособные по судебному решению;
- недееспособные по нормам закона или по нормам статута партии;
- члены вооруженных сил государства и национальной полиции, находящиеся на службе, и священнослужители, церковники, министры и пасторы различных религий.

Вводятся также ограничения для кандидатов на занятие партийных должностей, для тех кто:

- не является членом партии;
- кто подвержен санкциям или чья недееспособность установлена статутом или регламентом политической партии;
- кто в соответствии со статутом не может быть избран;
- недееспособные по судебному решению или по закону.

### § 3. Имущество партии и ее финансирование

Имущество партии и партийного движения включает в себя имущество, которым она владеет, взносы ее членов, поддержка и субсидии, полученные от государства, и другие ресурсы, которые предусмотрены статутом или актом образования партии.

Партии или политические движения не могут получать прямо или косвенно:

- взносы или дотации от иностранных источников, таких как правительства, фонды, партии, партийные движения, учреждения, физические и юридические лица;

- взносы или дотации учреждений автократии или децентрализованные национальные, департаментские или муниципальные, государственные предприятия, или их концессионеров, или тех, кто эксплуатирует случайные источники;

- взносы или дотации от лиц, которые находятся в условиях административного подчинения или в отношениях зависимости, когда они реализуются через официальные органы, или получающие через них зарплату или жалование;

- взносы или дотации от профсоюзов, предпринимателей, корпораций и многонациональных учреждений.

Все фонды партий и политических движений вкладываются в банки или финансовые учреждения страны, и они управляются и расходуются лицами, уполномоченными статутами партий или учредительными актами. Аналогичная процедура осуществляется и тогда, когда партии и политические движения учреждают центры, фонды и другие автономные учреждения, закрепляемые за партией или политическим движением в этой сфере.

Политические партии имеют право, кроме электорального субсидирования, на ежегодную поддержку, которую им оказывает государство в соответствии с положениями кодекса.

Генеральный бюджет страны предусматривает ежегодное выделение средств в адрес Высшего суда электоральной юстиции, чтобы распределять государственную поддержку между различными политическими партиями, признанными и зарегистрированными. Объем этой поддержки составляет

15% (пятнадцать процентов) общего дневного минимума для различной деятельности на каждый голос избирателя, полученный на последних выборах в конгрессе, которые должны быть интегрально вручены политическим партиям в течение первых шестидесяти дней каждого года.

В случае союза партий эта поддержка должна распределяться пропорционально числу мест, которое имеет каждая партия, входящая в союз партий в палате сенаторов.

Распределение осуществляется Высшим судом электоральной юстиции в соответствии с количеством голосов, полученных на всеобщих выборах непосредственно перед годом, в котором предоставляется поддержка. Движимое, недвижимое имущество, собственность партий и политических движений освобождено от любого налога национального или муниципального характера. Партии и политические движения освобождаются от любого налога — фискального или муниципального.

Большое значение для любой политической партии Парагвая имеет характер ее внутренней организации и функционирования.

Политические партии могут инкорпорироваться и разъединяться. Для этого они должны запросить такое признание в каждом случае появления новых условий. Партии, которые не смогут получить такое признание за два месяца до выборов, не могут выдвигать своих кандидатов на этих выборах. В случае инкорпорации исчезает политическая партия, которая вливается в другую. Когда две или более партий смешиваются, возникает новая политическая партия и исчезают ранее существовавшие.

Такие политические партии могут образовать новую политическую партию или использовать одну из существующих. Политические партии совершенно свободны относительно образования новой политической организации. Ассамблеи или конвенты, созываемые исключительно для этой цели, должны быть едины в своем желании инкорпорироваться или перемешать свои политические партии.

Для признания нового политического образования элек-

торальная юстиция применяет положения электорального кодекса.

Члены политических партий, которые были инкорпорированы или смешались в одну партию, должны рассматриваться членами новой политической организации или если не быть, то необходимо в письменном виде указать желание не быть членом новой организации.

Функционирование политических партий с точки зрения ее организации должно подчиняться принципам демократии. Все члены партии имеют свободный доступ к информации относительно деятельности партии. Также они имеют право избирать и быть избранными на любые партийные должности, если обладают для этого необходимыми условиями. Статуты или регламенты партий гарантируют членам партии равные права осуществлять электоральную кампанию, для того чтобы приобрести себе возможность быть кандидатом на избираемый партийный пост.

Не могут быть кандидатами на партийные посты:

- те, кто не является членом партии;
- кто подвержен санкциям, установленными статутами или регламентами партий;
- те, кто в соответствии со статутом не могут быть избранными.

Политические партии должны отмечать в своих финансовых документах обычные и чрезвычайные доходы, имущество и вспомогательные средства с указанием даты их получения или производства, их происхождение и имя получателя: то же относится и к расходам.

Запрещено поддерживать со стороны государства выборы внутри партии или отдельных кандидатов за счет партийных фондов. В конце каждого года партии обязаны предоставить в Высший суд электоральной юстиции баланс партийных доходов и расходов.

Признанные политические партии могут временно сконцентрировать своих членов для участия в национальных, департаментских или муниципальных выборах, для чего должны запросить электоральную юстицию о соответствующем

признании. Электоральная юстиция откажет в признании союза политических партий, которые не выполняли требований, установленных законом для этой цели, и будет рассматривать их как не состоящих в союзе партий без ущерба к тому, что они получили признание как отдельные партии.

#### **§ 4. Союзы политических партий**

Политические партии, которые желают объединить своих членов, должны предварительно получить одобрение своих соответствующих ассамблей, конвентов или конгрессов, для чего должны считать голосование большинства членов ассамблеи, конгресса или конвентов соответственно. Ассамблея, конвент или конгресс, которые предусматривают концентрацию электоральных союзов, должны быть собраны исключительно для этого и иметь чрезвычайный характер. Когда союз остается стабильным, политические партии, которые хотят сконцентрировать своих членов, должны согласовать через национальные органы, уполномоченные своими соответствующими ассамблеями, конвентами или конгрессами соответственно.

Политические партии, которые объединились в союз, голосуют на своих внутренних выборах за кандидатов персонально, и число кандидатов для многомандатного округа соответствует партийному списку. Кандидаты, избранные каждый в одной из партий союза, вместе с другими кандидатами вносятся в единый список союза партий в соответствии с документом, с которым они соглашались.

Одобрение соответствующих ассамблей, конвентов или партийных конгрессов должны содержать:

- выборы, в которых участвует союз;
- национальный орган, соответствующих ассамблей, конвентов или конгрессов, который может в свою очередь назначить помощников для этих целей в соответствии с именем союза и электоральной платформы союза.

Признание союза должно быть согласовано с электораль-

ной юстицией политическими партиями, которые объединяются в письменном виде, где содержатся следующие положения:

- комиссия, которая регулирует создание союза;
- констатация того, что союз является результатом благоприятного голосования большинства ассамблеи, конгресса или партийного конвента;
- название союза;
- система распределения кандидатов персонально по списку;
- общая электоральная платформа;
- имена назначенных помощников;
- форма распределения действительных голосов, набранных в пользу союза с целью получения государственной поддержки и электоральных субсидий.

Для концентрации союзов в масштабах департамента или муниципалитета необходимо, чтобы ассамблея, конвент или конгресс создали национальный орган, сконцентрировав электоральные союзы в соответствующих регионах с целью создания общих направлений, которые должны действовать во всей Республике или ее части.

Упомянутые выше образования не должны включать публичные организации, уже объединенные в союз для выполнения условий, установленных статьями 42/2, 43, 44, 45 электорального кодекса.

Департаментские или муниципальные союзы должны получить свое признание в электоральном суде своего округа. Союз прекращает деятельность, когда электоральная юстиция объявляет результаты выборов. Для ликвидации имущества применяются нормы гражданского кодекса об ассоциациях. Электоральный кодекс закрепляет основные требования к ступающим в партии:

- имя, фамилия, место жительства, национальность;
- номер удостоверения личности;
- заявление под верой и клятвой, что эти сведения записаны свободно и по собственной воле без каких-либо специальных условий;
- подпись или отпечаток пальца;
- все остальное, что соответствующая политическая партия считает необходимым.

После получения декларации о согласии компетентные партийные власти представляют:

- детали, относящиеся к рассмотрению и принятию согласия или отказе в нем;
- подтверждение всех данных и подписей при получении согласия являются идентичными.

Те, кто фальсифицирует сертификацию, указанную выше, подлежит наказанию, налагаемому на публичных функционеров за совершение преступлений по фальсификации публичных инструментов. Карточки о вступлении должны быть напечатаны на бумаге плотностью не менее семидесяти граммов или на картоне. Дубликат или копия с фото должны быть переданы в электоральную юстицию. С целью их сохранения эти экземпляры могут быть сфотографированы и будут иметь ту же ценность, что и оригиналы.

Не могут вступать в партию:

- граждане моложе восемнадцати лет;
- недееспособные по судебному решению;
- недееспособные по причинам, предусмотренным в законе или в статутах политических партий;
- члены вооруженных сил и действующие служащие национальной полиции, а также служащие пасторы или руководители различных религий.

Члены вооруженных сил и полиции не могут принимать участие в активной политической деятельности. Запрещено вступать одновременно в две и более политические партии. Политические партии обязаны вносить своих членов в действующий реестр по месту их жительства в соответствии с внутренней структурой партии. Новые члены партии должны немедленно вноситься в партийный реестр. Электоральная юстиция должна следить за этой обязанностью партии.

## **§ 5. О кандидатурах политических движений**

Все граждане, законно зарегистрированные, имеют право быть представленными как кандидаты от политиче-

ских движений, для того чтобы занять должности на выборах национального, департаментского или муниципального уровня, выдвинутые в плюраноминальных округах. Лица, которые желают сделать это, должны отвечать следующим условиям:

- не участвовать в качестве выдвигенца в партийных выборах, занимая должности в партиях;

- не вступать и не занимать руководящие должности в политических партиях в последние два года;

- быть поддержанными избирателями числом не менее 0,5% действующих голосов избирателей, полученных на последних выборах, которые проводились с указанием его местожительства и номера документа идентификации. Никакой избиратель не может поддерживать более одного кандидата;

- представить в форме правовой декларации в деталях все взносы, которые получены для его электоральной кампании в книге по взносам, где должно быть выражено происхождение и объем полученной поддержки с точным указанием имени и фамилии поддерживающего.

Электоральный суд может официально расследовать получение взносов и подтвердить точность всех данных. Электоральный суд может потребовать от конкретных властей все данные, необходимые для подтверждения законности и возможности объявления поддержки. В случае если электоральный суд докажет невозможность поддержки политических движений, он должен отменить регистрацию этой кандидатуры и передать документы в уголовный суд. К политическим движениям применяются все положения, которые относятся к политическим партиям.

Индивидуальные жертвователи, которые не могут определить происхождение своей поддержки, подлежат наказанию в соответствии со статьей 321 электорального кодекса, которая предусматривает тюремное заключение от одного до двух лет и штраф, равный тремстам минимальных размеров оплаты труда.

Фонды, которые предоставляет государство, должны быть размещены на счетах Центрального банка Парагвая по распоряжению Высшего суда электоральной юстиции. Во всех случаях трансфера фондов от государства, они должны быть представлены в чеках, которые должны быть размещены на счетах, упомянутых выше.

## § 6. Партийная система Парагвая

Современная партийная система Парагвая относится к той многочисленной категории стран, которые обладают многопартийностью. Политические партии в этой стране часто переживают серьезные изменения вплоть до запрета их деятельности, объединения в союзы и расколы на несколько небольших политических групп, часто трудно различимых между собой.

*Аутентичная радикальная либеральная партия* (Подлинная радикально-либеральная партия) или ПЛРА — либеральная политическая партия в Парагвае. Член Либерального Интернационала. В настоящее время партия является ведущей силой, оппозиционной к правящей консервативной Партии «Колорадо». Эту роль она играет со времени конца диктатуры Альфредо Стресснера в 1989 году.

Нынешняя партия — политический преемник Либеральной партии, от которой Аутентичная радикальная либеральная партия откололась в 1963 году. Либеральная партия и ее кандидаты участвовали наравне с ПЛРА в президентских и парламентских выборах, но результаты ее были на порядок ниже и неизменно ухудшались, вплоть до 0,1% на выборах 1993 года, после чего Либеральная партия прекратила свое участие в избирательных кампаниях.

Либеральная партия была основана в городе Вильяррика 10 июля 1887 года. Среди ее идеологов был молодой интеллеktуал, впоследствии президент Парагвая Сесилио Баэс. 18 октября 1891 года партия организовала неудачную попытку государственного переворота, когда президентом страны был

Хуан Гуальберто Гонсалес.

Однако в 1904 году был свергнут президент Хуан Антонио Эскурра, представитель Партии «Колорадо», и более чем на тридцать лет к власти пришла Либеральная партия. С 1904-го по 1936 год пост президента страны занимали пятнадцать человек, в том числе временные и исполняющие обязанности, принадлежащие к Либеральной партии. После 1940-го и до 2012 года пост президента страны не занимал представитель ПЛРА или Либеральной партии. Более того, с 1947-го по 1962 год (во время диктатуры Стресснера) Партия Колорадо была в Парагвае единственной разрешенной политической силой.

В 1997 году ПЛРА объединилась с левоцентристской партией «Национальное единство» в коалицию «Демократический альянс», получившую высокие результаты на выборах 1998 года (44% на президентских и 42% на парламентских выборах), но уступившую Партии «Колорадо».

На парламентских выборах 2003 года партия получила 25,7% голосов избирателей и 21 из 80 мест в палате депутатов, 24,3% голосов и 12 из 45 мест в сенате. Хулио Сесар Франко, кандидат от партии на президентских выборах, проходивших в тот же день, набрал 24,0% голосов избирателей.

На президентских выборах 2008 года партия впервые за 61 год добилась победы над Партией «Колорадо», поддержав в составе патриотического альянса «За перемены» левого кандидата Фернандо Луго. А на параллельных парламентских выборах 2008 года ПЛРА получила 26 мест в палате депутатов и 14 мест в сенате, Партии же «Колорадо» досталось лишь на 3 депутата больше в палате депутатов и одного в сенате.

После импичмента Луго (за который голосовала ПЛРА) в июне 2012 года патриотический альянс распался, а вице-президент Федерико Франко, представитель ПЛРА, принял присягу в качестве президента и был на этой должности до окончания президентского срока Луго в августе 2013 года.

Идеология партии — социал-либерализм, либерализм. В палате депутатов она имеет восемьдесят, а в сенате — сорок пять мест.

*Либеральная партия*, известная также как Синяя партия.

В 1963 году от Либеральной партии, лидеры которой решили вернуться в Парагвай из эмиграции, став умеренной легальной оппозицией Стресснеру, откололась Радикальная либеральная партия. В свою очередь из последней в 1977 году была образована Аутентичная радикальная либеральная партия, остающаяся одной из ведущих политических сил страны. Либеральная партия и ее кандидаты участвовали наравне с ПЛРА в президентских и парламентских выборах, но результаты ее были на порядок ниже и неизменно ухудшались, вплоть до 0,1% на выборах 1993 года, после чего Либеральная партия прекратила участие в избирательных кампаниях. Идеология партии — либерализм.

*Народное движение «Колорадо»* (МОПОКО) — сперва внутреннее оппозиционное диктатуре Стресснера течение в Партии «Колорадо», а затем и самостоятельная подпольная политическая организация. Появилась в 1959 году, а после падения диктаторского режима в 1989 году воссоединилась с Партией «Колорадо». Руководство МОПОКО находилось на территории Аргентины, лидер МОПОКО Агостин Гоибуру был убит в ходе операции «Кондор». От МОПОКО откололась Национально-республиканская ассоциация сопротивления и изгнания. Идеология партии — республиканизм, национализм, прогрессизм.

Еще одна из парагвайских политических партий — *Национальный союз этических граждан* — была основана в 2002 году. Ее предшественник, Национальный союз граждан «Колорадо», был основан в 1996 году как фракция в составе правящей Партии «Колорадо» генералом Лино Овьедо. Находившийся под арестом в Бразилии Овьедо в марте 2002 года заявил о желании вернуться в Парагвай и создать новую партию, которая позволила бы ему принять участие в президентских выборах 2003 года. Однако по постановлению Верховного суда Овьедо не смог принять в них участия.

Сама партия «Национальный союз этических граждан» впервые приняла участие в национальных выборах в 2003 году и получила 10 мест в палате депутатов и семь в сенате,

став третьей партией по числу мест. Гильермо Санчес, кандидат от партии на президентских выборах, стал четвертым, получив 13,9% голосов. В январе 2008 года партия выдвинула на президентские выборы Лино Овьедо, который вышел из тюрьмы в сентябре 2007 года. На выборах партия получила 16 мест в палате депутатов и девять в сенате, а Овьедо стал третьим на президентских выборах с 22,8% голосов. Идеология партии — консерватизм, национализм.

*Парагвайская коммунистическая партия* (ПКП) — парагвайская левая политическая партия, была основана 19 февраля 1928 года в Асунсьоне (в этот день был опубликован манифест «К гражданам Республики!», в котором заявлялось о создании партии и излагалась программа и задачи ПКП) группой марксистов из числа представителей рабочего класса и интеллигенции во главе с Обдулио Барте.

С начала своего основания в условиях военных диктатур Парагвая партия существовала подпольно. Она действовала на законных основаниях в течение краткого периода в 1936 году, а затем снова в 1946—1947 годах. В 1929 году ПКП приняла участие в работе первой латиноамериканской коммунистической конференции в Буэнос-Айресе.

В период Чакской войны 1932—1935 гг. подверглась репрессиям за активную антивоенную пропаганду. На Национальной конференции ПКП, прошедшей в городе Лобос (Аргентина) в 1934 году, было принято решение о воссоздании разгромленной в ходе правительственных гонений партийной организации. Коммунисты Парагвая участвовали в образовании Лиги портовых рабочих и моряков в 1935 году, а в 1936 году создали и возглавили Национальную конфедерацию трудящихся Парагвая. При участии коммунистов в 1939 году был проведен Первый конгресс рабочих Парагвая.

В 1936 году коммунисты приняли активное участие в революционном восстании, возглавляемом полковником Рафаэлем Франко, пытавшимся ввести в стране элементы социализма. Многие коммунисты Парагвая приняли участие в Гражданской войне в Испании 1936—1939 гг. на стороне Испанской республики.

В июне 1941 года прошел первый съезд ПКП, призвавший трудящихся страны к борьбе за демократические права, за аграрную реформу, против фашистской агрессии в мире. ПКП приняла активное участие в вооруженной борьбе против диктатуры И. Мориниго, вылившейся в гражданскую войну в марте 1947 года.

Второй съезд ПКП провозгласил политическую линию на создание единого патриотического фронта демократических сил и принял программу структурных «национально-демократических» преобразований в стране, включая аграрную реформу.

К началу 1950-х годов КПК имела своих представителей в руководстве ряда отраслевых профсоюзов и крестьянских организаций. В 1959 году по инициативе ПКП было создано руководство Единого фронта национального освобождения, в котором участвовали основные оппозиционные партии. Задачей фронта была мобилизация народных масс против диктатуры Альфредо Стресснера. В период диктатуры многие руководители и активисты партии были заключены в тюрьмы или пропали без вести.

В 1967 году на Национальной конференции было принято решение о реорганизации ПКП «на основе принципов марксизма-ленинизма».

Третий съезд в апреле 1971 года одобрил новую программу (в соответствии с которой конечной целью ПКП является построение социализма и коммунизма, а задачей — борьба за осуществление демократической, антиимпериалистической, аграрной революции) и устав партии, одобрил политические тезисы (в частности, отмечена необходимость вооруженного восстания в условиях военно-полицейской диктатуры). После падения режима А. Стресснера партия вновь была легализована.

ПКП была одним из основателей Организации объединенных левых в 2002 году, но позже вышла из нее в 2003 году. Во время президентских выборов 2008 года ПКП поддерживала кандидата от Патриотического альянса «За перемены» Фернандо Луго, который победил на выборах. Ныне компар-

тия, как и партии Патриотического альянса «За перемены», входит во Фронт Гуасу. Идеология партии — марксизм, ленинизм.

*Революционная фебреристская (февралистская) партия* — левоцентристская политическая партия социал-демократического толка в Парагвае, основанная в 1936 году в ходе Февральского восстания ветеранами войны Чако, установившими прогрессивное правительство Рафаэля Франко.

Свое нынешнее название, отсылающее к событиям февральского восстания, получила 11 декабря 1951 года на съезде, проходившем в Буэнос-Айресе (Аргентина), поскольку партия длительное время находилась на нелегальном положении. В период диктаторского режима Альфредо Стресснера вела активную борьбу за переход к демократическому правлению.

Изначально придерживалась довольно радикальных левых взглядов, стояла на позициях демократического социализма (в 1979 году XI съезд провозглашал программу «Национального социализма»). В 1964 году смогла стать легальной оппозиционной партией, поскольку режим более не считал ее опасной (на выборах в Учредительное собрание 1967 года получила лишь 3 места из 120).

С 1973-го по 1989 годы бойкотировала парламентские выборы, в 1979 году участвовала в создании оппозиционной коалиции демократических партий «Национальное согласие» (вместе с МОПОКО, Аутентичной радикально-либеральной и Христианско-демократической партией). К концу периода диктатуры в 1984—1986 годах организовала ряд массовых демонстраций протеста, в которых приняли участие другие оппозиционные организации.

После свержения Стресснера в 1989 году выступала за полную демократизацию, участвовала в избирательных кампаниях. На выборах 1993 года входила в блок партии «Национальное согласие», занявшей третье место. В 2008 году входила в победивший на выборах левоцентристский Патриотический альянс «За перемены». На выборах 2013 года кандидат от коалиции февралистов, христианских демократов и ряда мелких партий «Вперед, страна» телеведущий Марио

Феррейро занял третье место, а в декабре 2015 года он был избран мэром столицы страны — Асунсьона. Идеология партии — социал-демократия, демократический социализм.

*Партия «Колорадо»* (Красная партия) — правая политическая партия в Парагвае, объединяет под своим началом консервативные и умеренные группы. С 1887-го по 1946 год была правящей партией, во время диктатуры Стресснера с 1947-го по 1962 год — единственной разрешенной политической силой. В 1959 году внутри партии оформилось оппозиционное диктатуре Стресснера течение, получившее название Народное движение «Колорадо». Оно было исключено из партии, и его члены подвергались гонениям и репрессиям вплоть до падения диктатуры. В 2002 году от «Колорадо» откололась фракция, создавшая Национальный союз этических граждан. Идеология партии — либеральный консерватизм.

## Глава VIII. Референдум и народная инициатива

Наряду с проведением выборов конституция 1992 года закрепляет и проведение референдумов в стране. Референдум рассматривается как одна из форм «консультации с народом» и осуществляется на условиях и по процедуре, установленной электоральным кодексом (титул IV, том III, статьи 259—265/1).

Статья 121 конституции 1992 года предусматривает, что законодательный референдум «может быть или не быть обязательным», что означает, что обязательность или консультативность референдума (то есть его результатов и последствий) каждый раз устанавливается соответствующим законом конгресса. Распоряжение о созыве электорального корпуса для проведения законодательного референдума (в любой его форме — обязательной или консультативной) является исключительной компетенцией конгресса в соответствии с законодательной процедурой, установленной конституцией, в разделе II «Формирование и утверждение законов», а также регламентами палат».

Референдум в Парагвае в соответствии с электоральным кодексом является одной из форм прямой демократии, которая осуществляется в соответствии с условиями и процедурами, установленными данным Кодексом. Полномочия созыва электорального корпуса через законодательный референдум в любой его форме, консультативный или утверждающий, является исключительной компетенцией конгресса и осуществляется в соответствии с законодательной процедурой, установленной в разделе II «Формирование и утверждение законов» конституции Парагвай и в регламентах каждой палаты.

Инициатива проведения консультаций через референдум принадлежит исключительно исполнительной власти, пяти сенаторам или десяти депутатам. Представляя предложения о референдуме, необходимо определить его характер — консультативный или утверждающий. Окончательное решение относительно характера референдума принадлежит конгрессу.

Не может проводиться референдум в период введения чрезвычайного положения или в течение 90 дней после его отмены. Также референдум не может проводиться в течение 90 дней до и 90 дней после даты всеобщих или муниципальных выборов или другого референдума. Референдум проводится путем всеобщего, свободного, прямого и тайного голосования и является результативным при простом большинстве голосов. Объект консультации должен быть установлен четко вопросом или вопросами, и ответ должен быть «да» или «нет». В случае если посредством закона принято решение о проведении референдума, председатель конгресса вручает копию такой резолюции Высшему суду электоральной юстиции с целью созыва электорального корпуса, который должен это осуществить в период времени минимум в шестьдесят дней и максимум сто двадцать дней, считая с даты получения этой резолюции руководством электоральной юстиции.

Для целей проведения законодательного референдума вся страна представляет собой единый общенациональный электоральный округ, и его процедура должна соответствовать общему электоральному режиму и всему, что этому способствует и не противоречит настоящему закону.

Если результаты референдума не являются благоприятными для применения вопросов-консультаций, та же самая инициатива может возобновиться только по прошествии трех лет после проведения референдума. Если рассматривалась законодательная инициатива, другая инициатива по той же самой теме может быть предложена только по прошествии двух лет после проведения такого референдума.

Закон о созыве референдума должен быть распространен через большинство газет страны и опубликован три раза в течение десяти дней со дня его пролонгации. В течение десяти дней, предшествующих голосованию на референдуме, запрещена публикация, полная или частичная, конечных результатов любого опроса или других форм выражения мнения, которые прямо или косвенно относятся к проблемам консультаций, выносимых на референдум.

Решение о проведении конституционного референдума

должно быть одобрено двумя палатами конгресса в соответствии со статьей 290 конституции, текст вручается Высшему суду электоральной юстиции, который проводит консультационный референдум через сто восемьдесят дней.

Консультация электорального корпуса должна быть подтверждена или негативна в отношении предложения, одобренного конгрессом: те же самые ограничения, установленные в статье 264, действуют и для конституционного референдума. Также остается субъект того же режима пропаганды, предусмотренного в статье 304 этого закона.

Избиратели могут осуществлять народную инициативу на условиях, установленных электоральным кодексом. Право, признаваемое конституцией относительно выборов, разрешает избирателям выступать с народной инициативой законопроектов и требует представления законодательного предложения, которое должно содержать следующее:

- текст, включающий проект закона, имеющий единое содержание, включающее единое выражение мотивов его представления;

- подписи не менее 2% избирателей, зарегистрированных в постоянном гражданском реестре с их именем, фамилией, номером документа гражданской идентификации, чьи подписи должны быть идентифицированы письменно и признаны действительными электоральной юстицией, пронумерованы, официально утверждены одним из членов одной из палат электорального суда столицы Республики.

Исключаются из народной инициативы вопросы, относящиеся к департаментскому или муниципальному законодательству, одобрению международных договоров и соглашений, также как и вопросы, упомянутые в статье 122 конституции Республики.

Для представления проекта народной инициативы должна быть сформирована комиссия по осуществлению этой инициативы, куда входят пятеро избирателей с указанием их персональных данных и указанием места нахождения комиссии. Эта комиссия обладает исключительным правовым представительством для всех представлений, относящихся к

проекту инициативы.

Инициаторы народной инициативы должны представить в конгресс текст вместе с законом и объяснением мотивов без минимального числа требуемых подписей. Такое представление разрешает устанавливать предварительно, существуют ли какие-либо вопросы, которые необходимо выдвинуть вместе с народной инициативой, относящиеся к существованию аналогичного проекта в разработке по тем же самым вопросам в какой-либо из палат и выступает ли проект народной инициативы против условий, упомянутых в статье 267.

В этих случаях председатель конгресса осуществляет инициативу под основной резолюцией и намеренно передает ее инициаторам в установленное помещение и на заседание каждой из палат конгресса. Это решение не включает какое-либо положение еще.

Если не существует каких-либо возражений, упомянутых выше, председатель конгресса в течение пятнадцати дней издает распоряжение, в котором установлено, что проект данного закона имеет приоритет в прохождении любого другого проекта закона в течение срока в сто восемьдесят дней, после которого должны быть представлены все собранные предложения, упомянутые выше (в статье 266). Если принят проект закона о народной инициативе, он подлежит процедуре, установленной разделом II «Утверждение и санкции законов» конституции страны, и это предусмотрено в регламентах обеих палат.

Соответствующее изучение иницируется без промедления в соответствующей палате. Если в течение установленного периода времени инициаторы не сумели собрать количество подписей уже существующих, но превышающее 75%, требующего доказательств в электоральной юстиции, председатель конгресса по согласованию с инициаторами может продлить период времени еще на шестьдесят дней.

Государство обязано компенсировать расходы, затраченные инициаторами за каждую подпись избирателя, всегда, когда проект закона, представленный как народная инициатива, будет превращен в закон Республики.

Проект закона, который не собрал требуемого количества подписей или был отвергнут конгрессом в соответствии с процедурой, предусмотренной для формирования и утверждения законов, не может быть предложен заново до тех пор, пока не пройдет два года с даты его соответствующего рассмотрения.

Высший суд электоральной юстиции осуществляет предусмотренный пунктом 6 (статьи 266 этого закона) порядок и письменно информирует председателя конгресса о выполнении инициаторами народной инициативы всего, что предусмотрено законом.

## Приложения

### Приложение 1

Всеобщие выборы в Парагвае прошли 20 апреля 2008 года. Они включали президентские, парламентские и муниципальные выборы. На выборах были избраны: президент Парагвая, 45 сенаторов, 80 представителей, 17 губернаторов. Победителем президентских выборов стал кандидат от оппозиционной коалиции Патриотический альянс «За перемены» Фернандо Луго, опередивший кандидата правящей Партии «Колорадо» Бланку Овелар.

#### Президентские выборы (результаты):

Кандидат	Название политической партии	Число полученных голосов	%
Фернандо Луго	Патриотический альянс за перемены (Alianza Patriotica por el Cambio)	704 966	42,3
Бланка Овелар	Партия «Колорадо» (Asociacion Naional Republicana — Partido Colorado)	530 552	30,6
Лино Овьедо	Национальный союз этических граждан (Union Nacional de Ciudadanos Eticos)	379 571	21,9
Педро Фадул	Движение «Любимое Отечество» (Movimiento Patria Querida)	41 004	2,5
Серджио Мартинес	Парагвайская гуманистическая партия (Partido Humanista Paraguay)	5 852	0,4

Горацио Галеано Перроне	Движение Тета Пья- ху (Movimimientio Teta Pyahu)	27 88	0,1
Хулио Лопес	Рабочая партия (Partido de los Trabajadores)	2288	0,1
	Действительные бюлле- тени	1 667 021	96,5
	Всего (явка 65,6%)	1 726 906	100

## Приложение 2

## Парламентские выборы 2008 года

Название политической партии	Палата депутатов, чел.	Сенат, чел.
Партия «Колорадо» (Asociacion Naional Republicana — Partido Colorado)	29	15
Аутентичная радикальная либеральная партия (Partido Liberal Radical Autentico)	26	14
Национальный союз этических граждан (Union Nacional de Ciudadanos Eticos)	16	9
Движение «Любимое Отечество» (Movimiento Patria Querida)	3	4
Патриотический альянс «За перемены» (Alianza Patriotica para el Cambio)	2	-
Народное движение Текохоха (Movimiento Populer Tekojoja)	1	1
Демократическая прогрессивная партия (partido Democratico Progresista)	1	1
Альянс департамента Бокерон (Alianza Departamental Boqueron)	1	-
Партия страны солидарности (Partido Pais Solidario)	-	1
Неизвестно	1	-
<b>Всего</b>	<b>80</b>	<b>45</b>

*Приложение 3*

### **Парагвайский референдум по голосованию экспатриантов (2011 г.)**

Референдум по голосованию экспатриантов прошел в Парагвае 9 октября 2011 года по поводу конституционной поправки, позволяющей гражданам Парагвая, живущим в других странах, участвовать во всеобщих выборах. Предложение было одобрено 78% голосов, но при исключительно низкой явке в 12,5%.

Около полумиллиона из шести миллионов парагвайцев жили за границей, в первую очередь в Аргентине, Испании и США. Кроме этого, около миллиона парагвайцев вынуждены были уехать из страны в период диктатуры Стресснера (1954—1989 г.). Конституция 1992 года запрещала им участвовать в выборах. Группы, представляющие таких мигрантов, пытались воздействовать на власти в решении этого вопроса. Президент Фернандо Луго также считал, что эта мера усилит демократию в стране.

### **Результаты референдума по голосованию экспатриантов (2011 г.)**

<b>Да или нет</b>	<b>Голосов</b>	<b>Процент</b>
Да	298 480	78,41%
Нет	82 193	21,59%
Действительных голосов	380 673	98,86%
Недействительных голосов	4405	1,14%
<b>Всего голосов</b>	<b>385 078</b>	<b>100,00%</b>
Явка		12,67%
Электорат		3 039 308

*Приложение 4***Всеобщие выборы в Парагвае 21 апреля 2013 года**

Кандидаты: Орасио Картес, Эфрен Алегр

Партии: Партия «Колорадо», Истинная радикальная либеральная партия

Голосов: 45,8% и 36,94% соответственно

Всеобщие выборы в Парагвае 2013 года прошли 21 апреля и стали шестыми национальными выборами после свержения диктатуры Альфредо Стресснера в феврале 1989 года. Они также стали первыми выборами после исключения страны из международной южноамериканской организации Маркосур, связанного с импичментом президента Фернандо Луго, избранного на предыдущих выборах 2008 года. На прошедших выборах избраны президент, вице-президент, сенаторы, конгрессмены и губернаторы департаментов. Президентом был избран Орасио Картес, получивший большинство голосов — 45,8% при явке 69%.

**Президентские выборы**

Кандидаты в президенты:

- Эфрен Алегр
- Орасио Картес
- Анималь Каррильо Ирамайн
- Марио Феррейро
- Мигель Карризоса
- Лилиан Сото

## Приложение 5

**Результаты президентских выборов 21 апреля 2013 года  
(после подсчета 99,3% голосов)**

<b>Кандидат</b>	<b>Название политической партии</b>	<b>Число, полученных голосов</b>	<b>Процент</b>
Орасио Картес	Партия «Колорадо»	1 095 469	45,8
Эфрен Алегр	Аутентичная радикальная либеральная партия/ Счастливый Парагвай	883 630	36,94
Марио Феррейро	Вперед, страна	140 622	5,88
Анибаль Каррильо	Фронт Гуазу	79 327	3,32
Мигель Карризоса	Партия «Любимое Отечество»	27 036	1,13
Лино Сезар Овьедо	Национальный союз этических граждан	19 124	0,8
Роберто Феррейра	Парагвайская гуманистическая партия	3969	0,17
Лилиан Сото	Kuna Pyenda	3872	0,16
Эдуардо Арке	Рабочая партия	2889	0,12
Рикардо Альмада	Белая партия	2718	0,11
Атанасио Галеано	Партия свободного Отечества	2329	0,1
Пустых бюллетеней		71 388	-
Недействительных бюллетеней		59 417	-
Всего		2 391 790	100
Зарегистрированных бюллетеней / Явка		3 516 275	68,6

## Библиография

Конституции государств Америки. Том 1. Северная и Центральная Америка. Институт законодательства и современного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: Норма, 2006.

Том 2. Карибский район, 2006.

Том 3. Южная Америка, 2006.

Омбудсмен в зарубежных странах. Коллективная монография. Москва: МГИМО-Университет, 2014.

Глава государства в зарубежных странах. Коллективная монография. Москва: МГИМО-Университет, 2016.

Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Вып. 2: Американский континент / В.И. Лысенко; Под общ. ред. В.Е. Чурова; Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. М.: МедиаПресс, 2010.

Институт гражданства в зарубежных странах. М.: МГИМО-Университет, 2015.

Современное зарубежное избирательное право. Коллективная монография. М.: МГИМО-Университет, 2013.

Орлов А. Г., Электоральное право и электоральный процесс в странах Латинской Америки. М.: МГИМО-Университет, 2014.

Derecho constitusional comparado. Edit. UNAM, Mexico, 2004.

Derecho constitucional latinoamericano. Edit. UNAM, Mexico DF, 1991.

El Estado constitucional. Edit. UNAM, Mexico DF, 2003.

Ley reglamentaria. Ley 1262/1987 «Gue establece el derecho de rectificacion o contestacion» Asuncion 16 de octubre de 1987.

Ley reglamentaria. Ley № 1066/1997 «Gue reglamenta el articulo 32 de constitucional Nacional». Asuncion, 22 de mayode 1997.

Ley reglamentaria. Lay № 285/1993. «Gue reglamenta el

artículo 93 de la constitucion Nacional Asuncion, 7 de diciembre de 1993.

Ley reglamentaria. Ley № 569/1975 «Del servicio militaz obligatozio», Asuncion, 24 de diciembre de 1975.

Ley reglamentaria. Ley № 1500/1999. «Gue reglamenta la garantia constitucional del Habeas Corpus», Asuncion, 5 de noviembre de 1999.

Ley organizativa Ley 26/1994 «Gue establece de carta organica del gobierno departamental». Asuncion 7 de diciembre de 1994.

Ley organizativa. Lay № 3966/2010 «Organica municipal», Asuncion, 8 de febrero de 2010.

Ley organizativa. Ley № 222/1993. «Organica de la policia nacional», Asuncion, 9 de julio de 1993.

Ley reglamentaria. Ley № 1634/2000. «Gue establece el procediniento pora la confirmacion de los magistrados del poder judicial». Asuncion, 12 de diciembre de 2000.

Ley organizativa. Lay № 609/1995. «Gue organiza la corte suprema de justicia». Asuncion, 23 de junio de 1995.

Ley organizativa. Ley № 296/1994. «Gue organizativa de funcionamiento del consejo de la magistratura». Asuncion, 22 demarzo de 1994.

Ley organizativa. Ley № 1376/1998. «Gue crea la escuela judicial y regula su funcionamiento» Asuncion, 31 de diciembre de 1998.

Ley organizativa. Ley № 1562/2000. «Organica del minisferto publico». Asuncion, 11 de yulio de 2000.

Ley reglamentaria Ley № 1286/1998. «Codigo prosesal penal», Asuncion, 8 de julio de 1998.

Ley organizativa. Ley № 1 635/1995. «Gue reglamenta la justicia electoral». Asuncion, 22 de Agosto de 1995.

Ley organizativa. Ley № 631/1995. «Organica de la defensoria del pueblo». Asuncion, 14 de noviembre de 1995.

Ley organizativa. Ley № 276/1994 «Organica y funcional de la contraloria general de la republica». Asuncion 8 de julio de 1994.

Ley № 834/96 «Gue establece el Codigo Electoral Paraguayo. Asuncion 17 de abril de 1996.

Codigo Civil. Asuncion, 1989.

Codigo Penal. Asuncion, 1996.

Evelio Fernandes Azevalos, Jose A.Mozeno Ruffinelli, Horacio Antonio Pettit «Constitucion de la Republica del Paraguay Tomo I, II. Intercontinental editora. Asuncion, 2012.

# **Избирательная система Швейцарской Республики**

## **Введение**

Швейцарская Республика сочетает черты федеративного и конфедеративного государственного устройства<sup>1</sup>, включая в свой состав, согласно статье 1 Конституции<sup>2</sup>, 26 кантонов: Цюрих, Берн, Люцерн, Ури, Швиц, Обвальден и Нидвальден, Гларус, Цуг, Фрибур, Золотурн, Базель-Штадт и Базель-Ланд, Шаффхаузен, Аппенцель-Ауссерроден и Аппенцель-Иннерроден, Санкт-Галлен, Граубюнден, Аргау, Тургау, Тичино, Во, Вале, Невшатель, Женева и Юра.

Все кантоны обладают суверенитетом и осуществляют свои права в рамках, предоставленных федеральной Конституцией и законами. Они имеют право принимать свои конституции, законы, иные нормативные правовые акты, которые не могут противоречить федеральному праву.

По состоянию на 8 июня 2018 года, население Швейцарии

---

<sup>1</sup> Сочетание этих черт подчеркивается названием Республики - «Швейцарская Конфедерация», закрепленном статьей 1 федеральной Конституции 1999 года.

<sup>2</sup> Федеральная Конституция Швейцарской республики от 18 апреля 1999 г. (Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Etat le 12 février 2017) <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19995395/index.html>

составляет более 8,5 млн. человек<sup>3</sup>. Самым густонаселенным кантоном является Цюрих (около 1,5 млн. человек<sup>4</sup>), обгоняя даже «столичный» кантон Берн (примерно 1,1 млн. человек<sup>5</sup>).

Швейцария имеет очень давние, многовековые традиции проведения выборов, референдумов, иных форм осуществления прямой демократии.

Первым их документальным свидетельством стало Соглашение о Союзе от 1 августа 1291 года, которое было принято с общего согласия населением трех земель<sup>6</sup> — Швица, Ури и Унтервальдена с целью их защиты от общих врагов<sup>7</sup>.

С соблюдением тех же традиций проведения вечевых собраний, в которых принимали участие совершеннолетние мужчины, не ограниченные в правах главы семейств, было осуществлено присоединение к союзу трех земель, сперва Люцерна (1332 г.), затем Цюриха, Берна, Гларуса и Цуга (1350-е гг.).

Ежегодные вечевые собрания (Landsgemeinde) проводились в каждой из земель для обсуждения общих вопросов, разрешения споров, принятия обязывающих всех жителей земли решений. В голосовании посредством поднятия рук участвовали от тысячи до более десяти тысяч человек, что подтверждают многие летописные свидетельства (одно из первых, дошедших до наших дней, повествует о вечевом собрании в Цуге в 1294 г.).

В последующие столетия союз швейцарских земель, объединенный множеством соглашений и договоров, постепенно

---

<sup>3</sup> <http://www.worldometers.info/world-population/switzerland-population/>.

<sup>4</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/population.assetdetail.2240355.html>.

<sup>5</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/population.assetdetail.2240355.html>.

<sup>6</sup> Термин «кантоны» утвердился значительно позже, в эпоху Наполеоновских войн. До этого они обозначались такими терминами, как *Statt*, *Städte*, *Länder*, *Ort*. Авторами используется обобщающий термин «земля» для обозначения субъектов первоначальных союзных объединений Швейцарии.

<sup>7</sup> Этот документ называют также, как «Союзное письмо», «Клятва Рютли». Русский перевод Соглашения о союзе см.: Альпы и свобода. Швейцарские писатели о своей стране. 1291—1991. М., 1992. С. 19—20.

расширялся. В 1513 году в его состав вошло уже 13 земель. И каждая из них определяла свой порядок регулирования вечевых собраний, нередко запрещая, потом возрождая, ограничивая или расширяя участие отдельных социальных или территориальных групп населения.

Примерно с XV века утверждается практика постоянно-го созыва собрания представителей союза швейцарских земель — *Tagsatzung*, которое не было наделено какими-либо властными полномочиями и ограничивалось в основном задачами предварительного согласования позиций по тем вопросам, которые требовали общего решения земель.

Совещательные органы создавались и в отдельных землях в основном из представителей патрицианских семей. В частности, в Люцерне таким органом был Совет трех сотен, учрежденный в 1336 году как орган сословного представительства свободных жителей города.

Перелом в государственном развитии наступил в 1798 году, когда после вторжения французских войск в Швейцарию вступила в силу Конституция Гельветической Республики, составленная при участии будущего Императора Франции Наполеона I и утвержденная в марте — июне 1798 года на референдумах либо заседаниях местных советов, проведенных во всех швейцарских кантонах.

Гельветическая Республика просуществовала недолго. В 1803 году она была упразднена в результате восстания кантонов, недовольных жесткой централизацией управления и контролем со стороны французских властей. И по новому конституционному акту — Акту Примирения (*Mediationszeit*), Швейцария была вновь преобразована в союзное государство, во главе которого в статусе Модератора встал Наполеон, и в состав которого вошло 19 кантонов, восстановивших многие институты власти (в том числе вечевые собрания) и сформировавших союзный законодательный совет.

После поражения Франции в войне с Россией, швейцарские кантоны в августе 1815 года заключили новый Союзный договор (*Pacte Federal*), который вернул им суверенные права. Но и его век был недолгим.

В 1848 году была принята Конституция, закрепившая победу большей части кантонов над Зондербундом — лигой семи католических кантонов, пытавшихся выйти из состава союза.

Основная задача, которая была поставлена перед авторами Конституции, — выбор формы государственного устройства. На вопрос, как он решался, сами члены Комиссии по разработке проекта основного закона дали исчерпывающий ответ: «Как ни развился национальный дух, но кантональный Дух еще очень силен в Швейцарии. Может быть, и удалось бы ввести унитарную систему, но вряд ли удалось бы поддержать ее. Прибегнет ли Швейцария в будущем к унитарной системе? Не превратятся ли ее кантоны просто в округа? Возможно, но нам кажется, что время для этого не настало. Кантонализм пустил слишком глубокие корни для того, чтобы подобное преобразование могло совершиться, не вызвав кризиса, к которому Швейцария еще не подготовлена»<sup>8</sup>.

Конституция 1848 года, преобразовавшая Союз государств (Staatenbund) в Союзное государство (Bundesstaat), была утверждена на референдумах в 15 из 22 кантонов (во всех, за исключением католических). Этого было достаточно, чтобы Конституция 1848 года вступила в силу на всей территории Швейцарии. И воле большинства подчинились все — и лояльные, и бывшие мятежные кантоны.

Впервые после Великой Французской революции Конституция утвердила республиканскую форму правления в Европе. Но этим ее значение в конституционно-правовой истории не ограничилось. Она существенно развила демократический потенциал конституционализма, установив более совершенные формы народовластия, федерализма и разделения властей.

Одним из ключевых средств достижения этих задач стало укрепление конфедеративной (по названию), но федеративной (по сути) формы государственного устройства.

За кантонами были признаны «суверенная власть в пределах, не ограниченных Союзной Конституцией» и право осу-

---

<sup>8</sup> Цит. По Сеньобос Ш. Политическая история современной Европы. 1814—1896. Т. 1. Спб., 1897. С. 259.

ществлять те права, которые не были делегированы союзной власти» (статья III).

«Суверенная власть» кантонов была жестко ограничена. В предметы ведения союзной власти были переданы ключевые полномочия по ведению внешней политики, решению вопросов войны и мира (статья VIII), по строительству и выполнению иных общественных работ в общих интересах народа Швейцарии либо его значительной части (статья XXI), по введению таможенных пошлин (статья XXIII) и сбору общих налогов (статья XXXI), по организации почтовых сообщений (статья XXXIII), по чеканке монеты (статья XXXVI), по производству пороха (статья XXXVII) и прочее.

Кроме того, Конституция содержала достаточно обширный перечень ограничений власти кантонов. В частности, им не дозволялось заключать политические союзы и соглашения (статья VII), создавать воинские части численностью более трехсот человек (статья XIII), вести военные действия либо вооружаться против других кантонов (статья XIV), иметь собственную валюту (статья XXXVI), ограничивать свободу торговли и права граждан Швейцарии (статьи IV, V, XLI—XLIII и др.).

По Конституции существование кантонов гарантировалось союзной властью:

«Конфедерация гарантирует кантонам неприкосновенность их территории, их суверенитет в пределах, установленных статьей III, их Конституции, свободы и права народа, конституционные права граждан, а также права и полномочия, которые народ передал властям» (статья V).

Кантоны должны были «испрашивать» у Конфедерации гарантии для своих конституций. И таковые предоставлялись, но только в том случае, если они не содержали положений, противоречивших союзной Конституции; если они обеспечивали осуществление политических прав в республиканских формах представительной или прямой демократии; если они были приняты народом и могли быть пересмотрены по требованию большинства граждан (статья

VI)<sup>9</sup>.

Было предусмотрено формирование союзного парламента, нижняя палата которого — Национальный Совет — избиралась на трехлетний срок по одному депутату от 20 тысяч граждан (статья LXI). Право избирать и быть избранным принадлежало всем избирателям, достигшим 20-летнего возраста и не ограниченных в правах гражданства (статья LXIII).

Выборной была и верхняя палата — Совет кантонов, в состав которой избирались по два депутата от каждого из кантонов (статья LXIX).

Для Конституции Швейцарии были характерны казуистичность и чрезмерная детализация, что постоянно обрекало ее на внесение изменений и дополнений. Впрочем, в этом был определенный положительный момент. Все поправки к Конституции, инициированные федеральным парламентом либо не менее чем 50 тысячами избирателей, утверждались на референдумах, ставших постоянно действующей школой не только демократии, но и единения нации, разделенной по разным линиям национальной, религиозной, языковой и социальной принадлежности.

Указанные нормы с небольшими изменениями были сохранены Конституцией 1874 года<sup>10</sup>, одобренной на референдуме большинством кантонов и голосов избирателей (63,2%).

Во многом они были восприняты и ныне действующей Конституцией Швейцарии 1999 года, закрепившей основы избирательной системы страны.

Современную законодательную базу избирательного права на федеральном уровне составляют: Федеральный закон «О политических правах» от 17 декабря 1976 года, Федеральный закон «О политических правах, проживающих за границей швейцарских граждан» от 19 декабря 1975 года, Постановление Федерального совета «О политических правах»

---

<sup>9</sup> Constitution fédérale de 1848. <http://mjp.univ-perp.fr/constit/ch1848.htm>; перевод Конституции на английский язык см.: Constitutions That Made History. Ed. By Albert P. Blaustein and Jay A. Sigler. N.Y. 1988. P. 219—243.

<sup>10</sup> Перевод Конституции 1874 г. см.: Конституции буржуазных государств Европы. Под ред. Г.С. Гурвича. М., 1957. С. 977—1016.

от 24 мая 1978 года, Постановление Федерального совета «О политических правах, проживающих за границей швейцарских граждан» от 16 октября 1991 года, Постановление Федеральной канцелярии «Об электронном голосовании» от 13 декабря 2013 года, Постановление Федерального собрания «О регистрации политических партий» от 13 декабря 2002 года, Постановление Федерального совета «О распределении мест между кантонами при общем обновлении состава Национального совета» от 28 августа 2013 года, и ряд других актов федерального законодательства.

Помимо этого, в каждом кантоне действуют свои нормативно-правовые акты, которые закрепляют особенности проведения выборов на кантональном и коммунальном уровнях<sup>11</sup>.

Конституцией 1999 года, как и в ранее действовавших Конституциях, предусмотрено проведение выборов для формирования швейцарского Парламента — Совета кантонов (верхней палаты) и Национального совета (нижней палаты), которые, в свою очередь, на совместном заседании избирают Федеральный совет — правительство Швейцарской Республики.

В этой связи следует отметить дуализм организации прямых выборов в Парламент — если в Национальный совет выборы организуются на федеральном уровне и, фактически, являются единственными федеральными прямыми выборами, то компетенция организации и проведения выборов в Совет кантонов регулируется на кантональном уровне.

Помимо этого, кантоны на своем уровне регулируют выборы в законодательные органы, а также выборы правительств кантонов и выборы судей судов первой инстанции и мировых судей. Кроме того, на кантоны возлагается обязанность по регулированию организации и проведения выборов в представительные органы коммун, если таковые существуют в том или ином кантоне.

---

<sup>11</sup> Особенности правового регулирования в кантонах будут рассмотрены более детально ниже.

Основы политических прав граждан Швейцарской Республики закреплены в следующих нормах статьи 39 федеральной Конституции:

1) *Конфедерация регламентирует реализацию политических прав на федеральном уровне, в то время как кантоны регулируют эти права на уровне кантонов и коммун.*

2) *Политические права осуществляются по месту проживания. Конфедерация и кантоны вправе устанавливать исключения из этого правила.*

3) *Никто не вправе осуществлять политические права более, чем в одном кантоне.*

4) *Кантоны могут устанавливать для новоприбывших ценз оседлости для осуществления ими политических прав на кантональном и коммунальном уровне, который не может превышать срок в 3 месяца»<sup>12</sup>.*

Несмотря на то, что принципы избирательного права не нашли своего прямого закрепления ни в федеральной Конституции, ни в иных законодательных актах Швейцарской Республики, за исключением принципа прямых выборов и тайного голосования, нашедших отражение в Федеральном законе «О политических правах»<sup>13</sup> от 17 декабря 1976 года, их содержание можно определить, исходя из оценок общих политических прав, перечисленных в Конституции Швейцарии.

Несомненно, что реальность соблюдения избирательных прав граждан базируется не на строгом соответствии букве закона, а скорее на реализации принципов избирательного права.

В своем докладе о соблюдении избирательных прав в Европе Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия Совета Европы)<sup>14</sup> выделяет в качестве

<sup>12</sup> См. примеч. 2 на с. 296.

<sup>13</sup> Федеральный закон «О политических правах» (Loi fédérale sur les droits politiques): <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19760323/index.html>.

<sup>14</sup> Венецианская комиссия является высшим независимым экспертным органом Совета Европы по конституционному праву, на который возложены по сути четыре миссии: распространения и укрепления общего конституционного наследия; углубления изучения правовых систем госу-

основных следующие пять принципов: всеобщность избирательного права, равенство, свобода избирательного права, тайна голосования, а также прямые выборы. Кроме того, Комиссия включает в этот перечень требование периодичности проведения выборов<sup>15</sup>.

В первую очередь остановимся на *принципе всеобщего избирательного права*, который является основополагающим в любой демократической стране. Этот принцип подразумевает, что каждый гражданин, обладающий активным и пассивным избирательным правом, может участвовать в выборах, иными словами избирать и быть избранным. Данное право не может быть подвергнуто каким-либо ограничениям по признаку расы, религиозных, политических или идеологических убеждений, происхождения, пола, социального положения, образа жизни, а также каких-либо физических недостатков. Признаются только ограничения по возрасту (достижение совершеннолетия) либо по дееспособности граждан (недееспособность может быть установлена исключительно соответствующим судебным решением). Эти требования предъявляются при проведении выборов всех уровней.

---

дарств-участников с целью их сближения; претворения в жизнь принципов правового государства и демократии; предоставления «срочной конституционно-правовой помощи» государствам, вступившим в переходный период реформирования политических и правовых систем». В этих целях Венецианская комиссия осуществляет доктринально-правовой анализ многих сфер публично-правового регулирования: конституционных реформ, отношений между различными ветвями власти, развития федерализма и регионализма, защиты прав и основных свобод человека, избирательной системы, уголовного и уголовно-исполнительного законодательства, судебной системы. Заключение комиссии широко используются ПАСЕ как отражение «европейских стандартов» в области функционирования демократических институтов, защиты прав человека, избирательного права и конституционного правосудия. Подробнее см.: Венецианская комиссия: сто шагов к демократии через право. Под ред. Т.Я. Хабриевой и В.И. Лафитского. М., 2014.

<sup>15</sup> Европейская комиссия за демократию через право. Избирательное право. Страсбург, 2013. (Commission européenne pour la démocratie par le droit (commission de Venise). Le droit électoral. Strasbourg, le 27 août 2013) [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-EL\(2008\)029-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-EL(2008)029-f).

В Швейцарии активное избирательное право, согласно статье 136 федеральной Конституции, предоставляется всем гражданам, достигшим восемнадцатилетнего возраста, которые не признаны недееспособными в результате душевного или психического заболевания. Данное положение подкрепляется статьей 2 Федерального закона «О политических правах»<sup>16</sup>, где указывается, что такими лицами являются те, кто не может самостоятельно принимать решения и, соответственно, чьи интересы должны быть представлены органами опеки и попечительства.

С первым принципом тесно связан *принцип равенства*. Помимо общего запрета на дискриминацию по расовому, половому или иному основанию, его значение для избирательного права раскрывается в статье 136 федеральной Конституции 1999 года, которая закрепляет равенство политических прав и обязанностей всех швейцарских граждан. Это означает, в частности, что все граждане обладают равным количеством голосов по принципу «один человек — один голос». Помимо этого, не допускаются какие-либо различия по «ценности» голосов различных избирателей; каждый голос имеет равный, по сравнению с другими, «вес». Кроме того, данный принцип включает требование равного и прозрачного распределения мест в выборном органе, в зависимости от следующих критериев: количество населения, количество постоянно проживающих граждан в том или ином избирательном округе (включая несовершеннолетних), количество избирателей в списке того или иного округа и т.д.<sup>17</sup>.

Поскольку Швейцария является федеративным государством, то принцип равенства в ее избирательном праве означает также, что все избирательные округа — кантоны, которых на данный момент 26, — также равны. Граждане имеют право реализовывать свои избирательные права и обязанности лишь в одном избирательном округе, который, как правило, является кантоном, где находится их зарегистрированное место жительства.

---

<sup>16</sup> См. примеч. 13 на с. 305.

<sup>17</sup> См. примеч. 15 на с. 306.

*Принцип прямых выборов* применяется в Швейцарии при избрании депутатов Национального собрания, членов Совета кантонов, законодательного и высшего исполнительного органа кантонов, а также при избрании судей первой инстанции, которые проходят также на кантональном уровне. Напрямую он закреплен в статье 149 швейцарской Конституции 1999 года, где указывается, что члены Национального собрания избираются посредством прямых выборов по пропорциональной системе.

*Принцип тайного голосования* нашел свое отражение в статье 5 Федерального закона «О политических правах»<sup>18</sup>. Его применение призвано исключить какое бы то ни было давление на избирателя в момент заполнения бюллетеня. В частности, предусматривается, что любые правки и изменения в бюллетень гражданин должен вносить собственноручно; иначе бюллетень будет считаться недействительным.

Тем не менее необходимо отметить, что в Швейцарии существует исключение из этого принципа, которое нашло свое отражение в оговорке к статье 25 Международного пакта ООН «О гражданских и политических правах» от 16 декабря 1966 года<sup>19</sup>. В частности, это касается порядка проведения голосования в кантонах Гларус и Аппенцелль-Иннерроден, где оно происходит открыто, путем поднятия рук жителями кантона. Такое голосование проводится на заседаниях вечевых собраний, сохранившихся только в этих двух кантонах.

*Принцип свободных выборов* закрепляется статьей 136 федеральной Конституции 1999 года и подразумевает, с одной стороны, что избирательное право должно осуществляться гражданами без какого бы то ни было давления со стороны государства или его органов. Более того, они обязаны всячески содействовать получению избирателями полной и своевременной информации о кандидатах и политических партиях, сохраняя при этом нейтральность оценок и гарантируя равенство всем участвующим в выборах в доступе

<sup>18</sup> См. примеч. 13 на с. 305.

<sup>19</sup> [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pactpol.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml).

к средствам массовой информации, в использовании печатных агитационных материалов, в осуществлении права на манифестации и финансировании избирательных кампаний<sup>20</sup>. С другой стороны, этот же принцип устанавливает, что акт волеизъявления является именно правом, а не обязанностью. Это означает, что любой гражданин самостоятельно решает, принимать или не принимать участие в выборах.

*Принцип периодичности* означает, что выборы проводятся на регулярной основе и через равные промежутки времени. Их периодичность зависит от избираемого органа. Так, статья 145 швейцарской Конституции 1999 года устанавливает четырехлетний срок полномочий Национального совета. Из этого логически вытекает положение статьи 149, закрепляющей периодичность выборов в этот орган раз в четыре года.

Решение вопроса о периодичности избрания Совета кантонов — верхней палаты швейцарского Парламента, согласно статье 150 федеральной Конституции 1999 года, отнесено к ведению кантонов, конституции которых предусматривают такой же четырехлетний срок полномочий своих представителей.

Вышеперечисленные принципы дополняет *принцип подлинности выборов*, который выводится из положений статьи 34 федеральной Конституции 1999 года, гарантирующих соблюдение политических прав граждан Швейцарии, что выражается, в частности, в защите свободы мнения избирателей и сделанного ими выбора, и находит отражение в формировании и расстановке политических сил в стране.

Для определения результатов выборов в Швейцарии используются как мажоритарная, так и пропорциональная системы. Мажоритарная система применяется, в частности, при проведении выборов в одномандатных избирательных округах при выборе в Совет кантонов (за исключением кантона Юра), а также при выборах в Национальный совет в кантонах, которые представлены единственным кандидатом<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> См. примеч. 15 на с. 306.

<sup>21</sup> Это вызвано тем, что первые три кантона разделились, образовав

В данном случае выигравшим считается кандидат, получивший наибольшее количество голосов. В том случае, если мажоритарная система применяется в многомандатных округах, как при выборах в правительства большинства кантонов, а также некоторых кантональных парламентов, то победившие кандидаты также определяются в зависимости от числа набранных голосов.

Пропорциональная система используется для подведения итогов выборов в Национальный совет, а также членов Совета кантонов от кантона Юра, а также выборов в большинство кантональных парламентов.

Рассмотрим более подробно особенности правового регулирования, во-первых, федеральных выборов; во-вторых, кантональных и коммунальных выборов; в-третьих, референдумов.

---

шесть новых: Ури, Обвальден, Нидвальден, Гларус, Аппенцель-Ауссерроден и Аппенцель-Иннерроден.

## **Глава I. Общие сведения о политической системе Швейцарии, организации и процедуре выборов в органы федерального уровня**

Единственными федеральными выборами, как указывалось выше, являются выборы в Национальный совет, которые проходят по мажоритарной системе. Места в Национальном совете распределяются по избирательным округам — кантонам в зависимости от численности их населения. Так, кантон с самым большим количеством жителей — Цюрих — имеет 34 места в Национальном совете, в то время как каждый из шести кантонов с наименьшим числом избирателей представлен только одним депутатом<sup>22</sup>.

Численное распределение между кантонами двухсот мест в Национальном совете устанавливает Федеральный совет (высший коллегиальный орган исполнительной власти) на основе проводимой раз в четыре года переписи населения.

Особенности выборов в Швейцарии наиболее полно проявляются в следующих последовательно рассмотренных ниже вопросах: (1) правовое и политическое положение партий в Швейцарии; (2) процедуры выборов на федеральном уровне; (3) организация избирательной кампании; (4) правовой формат финансирования выборов; (5) процедуры голосования и выражения гражданской позиции на выборах; (6) определение результатов выборов; (7) ответственность за правонарушения в сфере избирательного права.

---

<sup>22</sup> Бюро демократических институтов. «Швейцарская Конфедерация. Выборы в Федеральную ассамблею 23 октября 2011 года». Отчет миссии ОБСЕ по оценке выборов. Варшава, 30 января 2012 (Le bureau des institutions démocratiques. Confédération Suisse. Elections à l'Assemblée fédérale le 23 octobre 2011. Rapport de la Mission d'évaluation électorale de l'OSCE/BIDDH. Varsovie, le 30 janvier 2012). См.: <http://www.osce.org/fr/odihr/88273?download=true>

## § 1. Политические партии

Высокий уровень автономии кантонов и коммун сыграл важную роль в становлении и развитии института политических партий в Швейцарской Республике. К 2000 году в Швейцарии насчитывалось 14 федеральных партий, около 180 партий на кантональном уровне и около 5000 партий на уровне коммун (примерно по две партии на каждую коммуну). Такой же широкий спектр политических партий сохраняется и в наши дни.

Следует отметить, что позиции политических партий кантонального и коммунального уровней могут не совпадать с позицией этой же партии федерального уровня. И хотя члены Парламента выбираются в кантональных избирательных округах и, как следствие, в первую очередь именно партии кантонов занимаются организацией предвыборных кампаний, все сильнее с 1970-х годов становится тенденция к преобладанию общенациональных тем для дискуссий в предвыборных дебатах на выборах в федеральные органы власти<sup>23</sup>.

В Швейцарской Республике отсутствует законодательно закрепленное определение политической партии. Тем не менее, в статье 137 действующей федеральной Конституции от 18 апреля 1999 года указано, что *«политические партии участвуют в формировании общественного мнения и позиции»*, что в определенной мере решает задачи признания, по крайней мере, их роли.

Что касается определения политической партии в швейцарской правовой доктрине, то многие исследователи сходятся во мнении, что политическая партия — это созданное на длительный период времени и функционирующее на постоянной основе объединение лиц с общими идеологическими воззрениями в целях участия в выборах, выражения мнения народа, оказания влияния на государственные органы и непосредственного осуществления государственной власти<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F17363.php?topdf=1>

<sup>24</sup> См: Haller W. Allgemeines Staatsrecht / W. Haller, A. Kölz, T. Gächter. Eine juristische Einführung in die Allgemeine Staatslehre. — Zürich, Schulthess

Наиболее часто они создаются в форме ассоциаций, чье правовое положение закреплено в статьях 52 и 60—79 Швейцарского гражданского кодекса от 10 декабря 1907 года<sup>25</sup>, что придает им статус юридических лиц. Вместе с тем, отметим, что в швейцарском законодательстве отсутствует требование обязательной регистрации политических партий при их создании.

Официальный список политических партий составляется на основе заявок партий о включении в публичный реестр<sup>26</sup>, который ведется федеральной Канцелярией. Для того, чтобы подать подобную заявку, согласно Федеральному закону «О политических правах от 17 декабря 1976 года, необходимо, чтобы у партии был хотя бы один избранный от ее имени представитель — депутат в Национальном совете, либо она была представлена не менее, чем в трех кантональных парламентах не менее, чем тремя депутатами в каждом<sup>27</sup>. Наличие политической партии в указанном реестре федеральной Канцелярии освобождает ее от ряда административных формальностей при проведении федеральной избирательной кампании. При изменении названия политической партии либо при невыполнении требования о минимальном представительстве в перечисленных выше выборных органах, партия вычеркивается из реестра.

Согласно постановлению швейцарского Парламента от 13 декабря 2002 года<sup>28</sup>, под политической партией, включаемой

---

Verlag, 2013. — P. 343; Schmid G. *Demokratisch-soziale Partei (DSP)*. — Basel-Stadt: *Ablauf und Bedeutung einer Parteispaltung. SVPW, Jahrbuch*, 1986. — p. 3; Aubert J.-F. *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*. — Zürich, Schulthess, 2003. — pp. 1073-1077; Aubert J.-F. *Exposé des institutions politiques de la Suisse à partir de quelques affaires controversées*. — Lausanne, Payot Lausanne, 1978. — P. 42.

<sup>25</sup> Гражданский кодекс Швейцарии от 10 декабря 1907 г. (Code civil suisse du 10.12.1907) <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19070042/index.html>.

<sup>26</sup> Реестр доступен по интернет-адресу: [https://www.admin.ch/ch/f/pore/ra/par\\_2\\_2\\_2\\_3.html](https://www.admin.ch/ch/f/pore/ra/par_2_2_2_3.html)

<sup>27</sup> [http://www.admin.ch/ch/f/rs/161\\_1/a76a.html](http://www.admin.ch/ch/f/rs/161_1/a76a.html)

<sup>28</sup> Постановление федерального Парламента от 13 декабря 2002 г. «О

в реестр федеральной Канцелярии, подразумевается любая политическая партия, подпадающая под действие статьи 76а Федерального закона «О политических правах», то есть любая ассоциация, основной целью которой, согласно ее уставу, является политическая деятельность.

Важной особенностью швейцарской политической системы является государственное финансирование политических партий, которое можно считать непрямым, поскольку денежные средства выделяются не партиям, а членам парламента и парламентским группам в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 18 марта 1988 года «О денежных средствах, выделяемых членам федеральной Ассамблеи и парламентским группам». В настоящее время эти отчисления из федерального бюджета не должны превышать 94.500 швейцарских франков на одну парламентскую группу и 17.500 швейцарских франков на каждого депутата. Общая сумма такого государственного финансирования партий — около 5 миллионов франков<sup>29</sup>.

Порядок финансирования политических партий и контроля за его прозрачностью является в Швейцарии достаточно актуальной и злободневной темой. Еще в 1988 году в отчете о помощи, оказываемой политическим партиям, Национальный совет указывал, что для того, чтобы в полной мере соответствовать понятию «демократическая», политическая партия должна быть полностью прозрачна, что предполагает опубликование данных о ее доходах и расходах. В поддержку необходимости законодательного закрепления принципа прозрачности подчеркивалась также необходимость гарантий демократичности принимаемых решений, в частности, отсутствие влияния на подобные решения со стороны основных финансирующих ту или иную партию лиц или групп лиц<sup>30</sup>.

---

реестре политических партий» (Ordonnance de l'Assemblée fédérale sur le registre des partis politiques du 13.12.2002) <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20021966/index.html>

<sup>29</sup> [http://www.admin.ch/ch/fr/rs/c171\\_21.html](http://www.admin.ch/ch/fr/rs/c171_21.html)

<sup>30</sup> <https://www.ejpd.admin.ch/dam/data/bj/aktuell/news/2011/2011-07-14/studie-partefinanzierung-f.pdf>

Следующая волна дебатов по вопросу регламентации финансирования политических партий пришлась на 1990-е годы и была связана с принятием новой Конституции. Тем не менее Парламент в итоге отклонил предложенный Федеральным советом проект статьи 127а, где, в частности, указывалось на необходимость принятия закона, регламентирующего осуществление политических прав, а также порядок финансирования политических партий<sup>31</sup>. С тех пор ситуация не изменялась — до сих пор не удалось получить голоса парламентского большинства, необходимого для принятия закона, направленного на повышение прозрачности финансирования политических партий.

В основном подобные дебаты инициируются вследствие не столько обеспокоенности швейцарцев возможной коррупцией или лоббированием интересов тех или иных групп, сколько желанием улучшить гарантии равенства средств и способов участия в политических дебатах.

Оценивая значение политических партий в Швейцарской Республике, необходимо отметить их относительную слабость в сравнении с постоянно конкурирующими с ними крупными профессиональными объединениями, хотя многие из них, как, например, Социалистическая партия и объединения профсоюзов Швейцарии имеют тесные связи.

Профессиональные объединения зачастую располагают значительно более широкими организационными и финансовыми ресурсами, нежели политические партии, для которых характерен в целом более низкий уровень профессионализации, чем в среднем в мире. Многие крупные политические партии Швейцарии обзавелись своими секретариатами только в 1970-х годах, а с учетом того, что в настоящее время в политической и партийной прессе намечается упадок, партии стали все чаще отдавать вопросы маркетинга и организации своих избирательных компаний на аутсорсинг посторонним экспертам и советникам<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> <https://www.ejpd.admin.ch/dam/data/bj/aktuell/news/2011/2011-07-14/studie-parteifinanzierung-f.pdf>

<sup>32</sup> <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F17363.php?topdf=1>

На данный момент, по итогам последних выборов, состоявшихся 18 октября 2015 года, в швейцарском Парламенте на федеральном уровне представлены следующие политические партии:

- Демократический союз центра<sup>33</sup> — политическая партия консервативного и националистического толка, которая занимает крайне правое крыло политического спектра Швейцарии. По результатам последних выборов ей принадлежит наибольшее количество депутатских мест — чуть больше четверти в Национальном совете<sup>34</sup>, а также места шести представителей в Совете кантонов<sup>35</sup>.

- Социалистическая партия<sup>36</sup> — политическая партия левого крыла, основанная в 1888 году. Входит в состав Социалистического интернационала и Европейской социалистической партии и является одной из четырех партий в составе Национального совета, которая имеет как минимум двух членов с момента введения так называемой «магической формулы»<sup>37</sup> в 1959 году.

- Либерально-радикальная партия, которая выступает за

---

<sup>33</sup> <https://www.udc.ch>

<sup>34</sup> В составе Национального совета 200 депутатов.

<sup>35</sup> В Совете кантонов - 46 представителей.

<sup>36</sup> <http://www.sp-ps.ch/de>

<sup>37</sup> «Магическая формула» является негласным правилом, используемым при распределении мест в Национальном совете между основными политическими партиями Швейцарской Республики. Ее использование не подкреплено никаким законодательным актом, но основано на ряде соглашений между партиями, которые, несмотря на относительность представительства ими основных групп избирателей, договорились предпринимать максимум усилий для наиболее честного и близкого к реальности отражения состояния швейцарского электората не только с политической, но и с религиозной и лингвистической точек зрения. Начиная с 1959 г., когда эта формула была впервые применена для распределения мест в Национальном совете между Социалистической, Радикально-демократической, Христианско-демократической партиями и Демократическим союзом центра используется соотношение 2—2—2—1, которое позволяет, при сохранении формально пропорциональной системы, сформировать правительственную коалицию, которая представляет интересы основной части швейцарских избирателей (по материалам электронного ресурса <http://www.ideesuisse.ch/9.0.html?&L=1>).

максимальную либерализацию экономики. Она была основана в 2009 году в результате слияния Либеральной партии Швейцарии и Радикально-демократической партии. Таким образом, формально являясь одной из самых новых политических партий, она, в то же время, является наследницей долгой истории политической деятельности партий-основательниц, насчитывающей свыше 160 лет.

- Христианско-демократическая партия<sup>38</sup>, которая относится к партиям центристского толка. И хотя свое нынешнее название она получила только в 1970 году, тем не менее, ее историю можно отсчитывать от создания федеративного государства в 1848 году, когда она была сформирована под названием Католической консервативной партии.

- Экологическая партия<sup>39</sup>, которая относится к партиям левого крыла и представляет собой союз 23 кантональных партий, представленных в парламентах 19 кантонов.

- Партия зеленые либералы<sup>40</sup>, которая возникла в результате раскола в Экологической партии и исключения из ее состава Мартина Боймле в 2004 году. Начиная с 2006 года участвует в выборах всех уровней. Относится к партиям левого крыла.

- Буржуазно-демократическая партия<sup>41</sup>, относящаяся к правоцентристским партиям. Официальной датой ее основания считается 2008 год. С 2009 года она получила одно место в Национальном совете, что официально признается началом отхода от строгого соблюдения «магической формулы», о которой сказано выше.

- Партия евангелистов<sup>42</sup> — партия центристского толка. Ее история восходит к 1919 году, когда она была основана под именем Христианско-протестантской партии; с 1994 года она носит свое нынешнее название и представлена в парламентах 18 швейцарских кантонов.

---

<sup>38</sup> <https://www.cvp.ch/fr>

<sup>39</sup> <http://www.verts.ch/gruene/fr>

<sup>40</sup> <http://www.vertliberaux.ch>

<sup>41</sup> <http://www.bdp.info/schweiz/fr>

<sup>42</sup> <https://www.evppev.ch/fr/actuel>

- Лига Тичино<sup>43</sup>, основанная в 1991 году в итальяноязычном кантоне. Партия своим успехом во многом обязана борьбе с клиентелизмом и партократией традиционных политических партий. Используя популистские лозунги и не обладая какой бы то ни было четко сформулированной программой, она претендует на уникальность, утверждая, что является единственной партией, представляющей «глас народа», в отличие от остальных «компромиссных» политических партий.

- Движение граждан Женевы<sup>44</sup>, которое является ультраправой политической партией. Основанная в 2005 году, она использует регионалистские и популистские лозунги для привлечения электората. Ратуя за «приоритет для жителей Женевы», она официально отрицает любое проявление ксенофобии.

- Партия труда<sup>45</sup>, являющаяся партией марксистского толка. Основана в 1944 году в Вале.

## § 2. Выдвижение и регистрация кандидатов

В рамках реализации конституционной свободы на создание общественных объединений и осуществления пассивного избирательного права политические партии в Швейцарии обладают высокой степенью самостоятельности при отборе выдвигаемых ими кандидатов. Ни на федеральном, ни на локальном — кантональном или региональном уровнях — не установлены требования к минимальному количеству кандидатов, выдвигаемых политическими партиями. Таким образом, они обладают неограниченной свободой и независимостью при формировании списков своих кандидатов.

На федеральном уровне кандидаты могут выдвигаться партиями или парламентскими группами и в порядке самовыдвижения. Федеральная Канцелярия контролирует процесс регистрации кандидатов на выборы в Национальный совет и рассылает необходимую информацию политическим парти-

<sup>43</sup> <http://www.lega-dei-ticinesi.ch>

<sup>44</sup> <http://mcge.ch>

<sup>45</sup> <http://www.pst.ch/v5>

ям, выразившим желание участвовать в выборах, а также проверяет соответствие выдвигаемых кандидатов обозначенным в законодательстве критериям.

Процедура партийного выдвижения кандидатов устанавливается каждой партией самостоятельно. Поскольку избирательные округа в Швейцарии совпадают с кантонами, и процедура выборов также регламентируется кантональным законодательством, то в большинстве случаев решение о выдвижении того или иного кандидата также принимается на уровне партии кантона. Как правило, это происходит на общем собрании членов соответствующего отделения партии посредством либо тайного, либо открытого голосования. Большое влияние на формирование кантональных списков оказывают отделения партии федерального уровня.

Федеральный закон «О политических правах»<sup>46</sup> ограничивается закреплением лишь общего порядка регистрации кандидатов и избирательных списков в Национальный совет. В частности, статья 22 устанавливает, что каждый список может содержать количество кандидатов, равное количеству мест в Национальном совете, предусмотренных для кантона, от которого подается соответствующий избирательный список. В случае, если количество фамилий превышает максимально возможное количество мест, то лишние фамилии вычеркиваются. На кантональном уровне определяется дата подачи сформированных списков кандидатов политических партий. Это происходит между первым августа и тридцатым сентября в год перед выборами. Помимо этого, кантоны устанавливают уполномоченный орган, который отвечает за сбор избирательных списков и должен незамедлительно информировать федеральную Канцелярию об их получении. Как подчеркивается в отчете ОБСЕ о миссии по оценке швейцарских выборов 2011 года<sup>47</sup>, указанная выше разница в сроках подачи списков кандидатов оставляет кандидатам от одних кантонов больше времени для проведения избирательной кампании, а их избирателям позволяет дольше размышлять над тем, под

---

<sup>46</sup> См. примеч. 13 на с. 305.

<sup>47</sup> См. примеч. 30 на с. 314.

каким списком поставить свою подпись.

Каждый список или соединенный список кандидатов должен иметь свое неповторимое название, которое позволяет его однозначно идентифицировать и отличать от прочих избирательных списков. Каждый кандидат должен подтвердить свое согласие на выдвижение в письменном виде; в ином случае его фамилия вычеркивается из избирательного списка. В качестве приложений к каждому списку указываются фамилия и имя кандидатов, их пол, дата и место рождения, а также область профессиональной деятельности и адрес места регистрации.

Те политические партии, которые были зарегистрированы в федеральной Канцелярии до окончания года, предшествующего году выборов, и были представлены в соответствующем кантоне единым списком и набрали в нем не менее 3% голосов, либо которые были представлены в последнем созыве Национального совета, могут быть освобождены от обязанности сбора подписей по списку кандидатов. Все остальные партии, в частности, не зарегистрированные в реестре федеральной Канцелярии, либо не удовлетворяющие иным перечисленным выше требованиям, должны собрать определенное количество подписей<sup>48</sup> от постоянно проживающих и зарегистрированных в избирательном округе избирателей, при этом каждый избиратель может подписать только один список. Впрочем, он имеет право на отзыв своей подписи до момента передачи избирательного списка в соответствующий кантональный орган. Списки кандидатов, а также перечень подписавших их лиц являются относительно открытыми. Любой избиратель из соответствующего избирательного округа имеет право просмотреть и изучить кандидатов, а также прочитать имена избирателей, которые поставили свои подписи под тем или иным списком.

В статье 24 Федерального закона «О политических правах»<sup>49</sup> уточняется необходимое количество подписей, которое

---

<sup>48</sup> Подпись считается действительной, только если вся информация была заполнена от руки соответствующим избирателем.

<sup>49</sup> См. примеч. 13 на с. 305.

зависит от количества мест каждого кантона в Национальном совете:

100 подписей на избирательный список нужно собрать в кантонах, которые представлены 2—10 местами в Национальном совете;

200 подписей — для кантонов с 11—20 депутатскими местами;

400 подписей — для кантонов, которые имеют более 20 мест в Национальном совете.

После того, как необходимое количество подписей было передано в соответствующий компетентный орган, отзыв подписей запрещается.

По каждому списку, по выбору лиц, подписавших его, назначаются представитель и заместитель. Если избиратели не выбрали таких лиц, то ими автоматически становятся соответственно первые два лица, указанные в списке кандидатов.

Ни один кандидат не может быть включен более чем в один избирательный список. При выявлении нарушений указанного правила федеральная Канцелярия вычеркивает такого кандидата из всех списков, в которые он был включен.

Кантон обязан осуществлять проверку избирательных списков и обеспечивать обнаружение возможных недостатков, о которых сообщается ответственному за это представителю списка с требованием его исправления. В случае замены в списке части кандидатов, новые кандидаты должны также представить свое письменное согласие на выдвижение. По общему правилу, их данные заносятся в конец списка. Максимальный срок для внесения изменений в избирательный список — одна-две недели после установленного законом последнего дня подачи списка.

Согласно статье 47 Федерального закона «О политических правах»<sup>50</sup> шесть кантонов, депутаты от которых избираются по мажоритарной системе<sup>51</sup>, вправе предусмотреть в своем законодательстве так называемые «выборы по умолчанию»

<sup>50</sup> См. примеч. 13 на с. 305.

<sup>51</sup> Обвальден, Нидвальден, Ури, Гларус, Апенцелль-Ауссерроден и Апенцелль-Иннерроден.

в случаях, если на место, которое закреплено за ними в Национальном совете, подал заявку только один кандидат. При такой ситуации, которая до нынешнего времени регулярно возникала в кантонах Обвальден<sup>52</sup> и Нидвальден<sup>53</sup>, имя и контактные данные должны быть опубликованы органом, занимающимся организацией проведения выборов, до конца августа соответствующего года.

Каждому прошедшему проверку итоговому избирательному списку присваивается порядковый номер. После их окончательного утверждения кантон осуществляет их публикацию в официальном кантональном бюллетене. Такие же требования установлены в отношении соединенных избирательных списков<sup>54</sup>.

На уровне федеральной Канцелярии, публикация всех избирательных списков с указанием личных данных кандидатов, области их профессиональной деятельности и адреса места регистрации происходит в электронном виде<sup>55</sup>. После этого кантоны подготавливают бюллетени по всем спискам кандидатов, с указанием регистрационных номеров этих спи-

---

<sup>52</sup> Статья 53 Закона кантона Обвальден «О реализации политических прав» от 17 февраля 1974 г. (Gesetz des Kantons Obwalden vom 17. Februar 1974 über die Ausübung der politischen Rechte (Abstimmungsgesetz, GDB 122.1), art. 53a, al. 4.).

<sup>53</sup> Статья 2 Закона кантона Нидвальден «О законодательной деятельности кантона в области политических прав» от 27 мая 2009 г. (Einführungsgesetz des Kantons Nidwalden vom 27. Mai 2009 zur Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte (LB 131.1), art. 2.).

<sup>54</sup> Это понятие закрепляется в статье 31 и означает, что в пределах одного избирательного округа два или более связанных между собой избирательных списка рассматриваются как один список, что позволяет мелким политическим партиям, объединившись, получить как минимум одно место в Национальном совете. Более крупные партии, формируя соединенные избирательные списки, могут таким образом увеличить количество полученных голосов и, как следствие, мест в Национальном совете. При этом кандидаты в соединенных списках не зависят друг от друга, не происходит и обобщения или унификации политических программ. Подобное объединение служит исключительно для получения дополнительных мест в Национальном совете. Заявление о соединении списков подается либо лицами, подписавшими список, либо их представителями и отзыву не подлежит.

<sup>55</sup> См. примеч. 22 на с. 311.

сков, а также зарегистрированных кандидатов. Все избирательные бюллетени должны быть доставлены всем избирателям не позднее, чем за 10 дней до дня голосования.

В швейцарском избирательном праве существуют также ограничения на право победивших кандидатов одновременно с депутатским мандатом занимать определенные государственные должности. В случае невозможности совмещения двух должностей, кандидат должен своевременно, до вступления в должность депутата Национального совета, сделать выбор, какую функцию он предпочитает. В противном случае, такое лицо автоматически лишается своего мандата. К примеру, в федеральной Конституции установлено требование несовместимости депутатского мандата Национального совета с должностями члена Совета кантонов, члена Федерального совета либо судьи Федерального суда. Федеральный закон «О политических правах» расширяет и уточняет список несовместимых должностей. Так, запрещается совмещать деятельность депутата Национального совета с должностями в централизованных и децентрализованных органах Федеральной администрации, парламентских учреждениях и федеральных судах, секретариате надзорного органа Федеральной прокуратуры, Федеральной прокуратуре, а также с работой в непарламентских комиссиях. Запрещается также одновременно с депутатским мандатом занимать руководящие должности в вооруженных силах, являться членами органов управления хозяйственных обществ или лицами, которые не являются членами Федеральной администрации, но на которых возложено решение контролируемых федеральными органами административных задач, а также быть в составе руководящих органов организаций публичного и частного права, которые не принадлежат к федеральному правлению.

Что касается выборов в Совет кантонов, то как уже было указано выше, эти выборы регулируются правом кантонов. Так, Конституция кантона Женева устанавливает, что могут выдвигаться в качестве кандидатов только «светские лица»,

достигшие 27 летнего возраста. В 11 кантонах<sup>56</sup> в кандидаты могут выдвигаться швейцарские граждане, проживающие за рубежом. Некоторые кантоны, как, к примеру, Тичино, запрещают совмещение должности в правительстве кантона и в федеральном выборном органе. В большинстве кантонов при выборах в Совет кантонов также отсутствуют официальные избирательные списки, и все бюллетени заполняются вручную самими избирателями. В то же время, в кантонах Берн, Базель-Штадт, Женева, Нидвальден, Обвальден и Во рассматриваются только кандидатуры, которые присутствуют в официальных избирательных списках<sup>57</sup>. Более подробно особенности выборов кантонов будут рассмотрены в части, посвященной особенностям избирательных систем кантонов.

### § 3. Избирательная кампания

В законодательстве Швейцарии отсутствует какое бы то ни было регулирование избирательной кампании на федеральном уровне. Кроме того, также нет и специальных норм, регулирующих освещение предвыборной кампании в СМИ. Частично объяснение этому можно обнаружить в Федеральном законе «О радио и телевидении» от 24 марта 2006 года, который устанавливает для политических партий, кандидатов на выборные должности и должностных лиц, занимающих выборные должности, запрет проводить агитацию на радио и телевидении (статья 6). Тем не менее этот запрет достаточно легко обойти, поскольку он касается лишь тех теле- и радиоканалов, которые созданы согласно швейцарскому законодательству.

Кроме того, этот запрет подразумевает под собой ведение агитации или выражение поддержки определенным партиям, кандидатам или выражение позиции по поводу вопро-

---

<sup>56</sup> Базель-Ланд, Берн, Фрибур, Женева, Граубюнден, Юра, Невшатель, Швиц, Золотурн, Тичино и Цюрих.

<sup>57</sup> См. примеч. 22 на с. 311.

сов, вынесенных на всеобщее голосование. Это привело к тому, что группа SRG SSR, которая обладает монополией, как единственная национальная компания, осуществляющая телерадиовещание, разработала комплекс мер, позволяющий объективно отражать позиции различных партий и мнений. В частности, время, отводимое каждой партии или списку кандидатов, напрямую зависит от голосов, полученных ими на последних федеральных и кантональных выборах. Помимо этого, программы, выходящие на региональном уровне, должны быть адаптированы к особенностям (в том числе лингвистическим) каждого кантона. Компания SRG SSR устраивает также специальные выпуски - дебаты между представителями различных партий, а также круглые столы, посвященные политическим вопросам<sup>58</sup>.

Кроме того, политические партии, кандидаты и иные должностные лица, занимающие выборные должности, могут осуществлять агитацию посредством зарубежных теле- и радиоканалов, которые транслируются на территории Швейцарии. Помимо этого, политические партии все более активно используют для агитационных целей Интернет. Особой популярностью агитация посредством социальных сетей (таких, как фейсбук, твиттер или ютуб) пользуется у молодых и независимых кандидатов. В то же время по-прежнему актуально распространение бумажной продукции, например, плакатов или агитационных листовок.

В связи с тем, что большое количество избирателей предпочитает голосование по почте, в целом избирательная кампания в Швейцарии характеризуется ранним началом и достигает своего апогея за несколько недель до дня голосования.

Несмотря на то, что в основном национальные партии осуществляют свою деятельность децентрализованно, на уровне кантонов, в последнее время наметилась тенденция к разработке программ все большей национальной идентичности вне зависимости от кантона. Там не менее, личность каждого кандидата по-прежнему остается центральным фактором

---

<sup>58</sup> См. примеч. 22 на с. 311.

в швейцарской избирательной кампании<sup>59</sup>.

Необходимо отметить, что в связи с тем, что источники финансирования избирательной кампании политическими партиями не обнародуются, то представляется невозможным оценить стоимость затрат на все агитационные мероприятия. Все суммы, указываемые в работах, касающихся избирательной системы Швейцарии и проводимых избирательных кампаний, основаны на примерной оценке рыночной стоимости аналогичных работ и мероприятий, и носят крайне приблизительный характер.

Основные правила регулирования избирательной кампании устанавливаются на уровне кантонов. Они же обязаны, по общему правилу, содействовать проведению предвыборной агитации. В то же время, каждая политическая партия самостоятельно разрабатывает программу и тактику проведения агитационных мероприятий в рамках избирательной кампании. В частности, бумажная продукция распространяется за 6—8 недель до выборов в основном в местах массового скопления людей — на центральных улицах, вокзалах или в торговых центрах. Кантоны понесенные расходы, как правило, не возмещают.

Федеральное законодательство устанавливает, что кантоны должны сформировать комиссию или комитет, которые будут заниматься подготовкой и организацией выборов. В некоторых кантонах они формируются из представителей всех политических партий, которые присутствуют на территории кантона и принимают участие в выборах; в других такие комиссии формируются из граждан кантона, выбранных посредством случайного отбора. Они могут быть как волонтерами, так и напрямую нанятыми должностными лицами кантона. Полномочия таких комиссий или комитетов также различаются в зависимости от кантона. Так, в Женеве полномочия такого органа ограничиваются наблюдением за порядком проведения выборов, в то время как в Цюрихе он включается в кантональный офис статистики и полноправно

---

<sup>59</sup> См. примеч. 22 на с. 311.

участвует во всем процессе организации и проведения выборов<sup>60</sup>.

Необходимо отметить, что в последнее время избирательная активность граждан снижается. Особенно это касается молодежи (от 18 до 30 лет), что не может не тревожить государственные структуры. В целях повышения интереса молодого населения к выборам политическим партиям предлагается сделать акцент:

- на возможностях реализации их программ не только на локальном, но как минимум на межрегиональном и национальном уровнях;

- изменить тактику поведения не только в краткосрочной на время проведения кампании, но и долгосрочной перспективе;

- улучшить интеграцию различных участников кампании на региональном и локальном уровнях<sup>61</sup>.

Стоит подчеркнуть, что при выборах депутатов в Национальный совет избиратель сталкивается с большим разнообразием политических партий и их кандидатур. При этом его выбор во многом определяется социально-психологическим поведенческим фактором. Иными словами, зачастую избиратель принимает решение на основании субъективных, относительно легко изменяющихся и независимых друг от друга факторов. Помимо этого, распространено голосование «по привычке» — за ту партию, приверженность к которой сформировалась в юные годы избирателя, либо под влиянием политических взглядов его родителей и иных членов семьи.

С другой стороны, различия в организации выборов на кантональном уровне, а также разнообразие партий и кандидатов на политической арене Швейцарии вынуждают последних использовать все большее количество различных страте-

---

<sup>60</sup> См. примеч. 22 на с. 311.

<sup>61</sup> Руководство для кампании по мобилизации молодежи на парламентских выборах 2015 (Guide pour la campagne de mobilisation des jeunes aux élections parlementaires de 2015, Berne, 2014) [https://www.easyvote.ch/fileadmin/files/Politische\\_Partizipation/2015\\_Guide\\_de\\_campagne.pdf](https://www.easyvote.ch/fileadmin/files/Politische_Partizipation/2015_Guide_de_campagne.pdf)

гий, а также формировать различные политические альянсы в зависимости от обстановки в том или ином кантоне. В качестве примера можно привести стратегию, когда политические партии формируют коалицию против доминирующей кантональной партии, что наиболее часто происходит в кантонах, обладающих крайне ограниченным количеством мест в Национальном совете<sup>62</sup>.

#### § 4. Финансирование выборов

Швейцария является единственным европейским государством, которое не имеет правового регулирования и контроля за финансированием деятельности политических партий в целом и их предвыборной деятельности в частности<sup>63</sup>.

Это приводит к тому, что постепенно, под давлением как граждан внутри страны, так и международных организаций, вопрос об отсутствии такого регулирования и контроля за происхождением и суммой пожертвований, а также отсутствием влияния жертвователей на политику, проводимую той или иной партией, становится одним из важнейших для обсуждения во внутренней швейцарской политике. С одной стороны, очевидно, что политические партии и деятели нуждаются в материальной поддержке как в предвыборный, так и в послевыборный периоды; с другой — не менее ясен тот факт, что подобная финансовая поддержка со стороны определенных физических или юридических лиц создает зависимость партии от их личных интересов, взглядов и предпочтений. Даже если лицо, оказывающее финансовую помощь, и не выражает напрямую свои позиции и не оказывает давления на политическую партию для продвижения своих интересов, это не означает, что члены соответствующей политической партии не в курсе его позиций и взглядов. Это не может не влиять на результаты голосования или на предложение определенного

---

<sup>62</sup> См. примеч. 22 на с. 311.

<sup>63</sup> <https://www.letemps.ch/suisse/2016/08/25/transparence-financement-politique-lexception-suisse>

законопроекта, рассмотрение ряда политических, социальных и экономических вопросов, распределение государственных заказов и т.д. При этом необходимо подчеркнуть, что с учетом высокой децентрализации политической и избирательной систем Швейцарии, бюджет политических партий на уровне кантонов зачастую превышает бюджет отделений на федеральном уровне.

Нельзя отрицать и того факта, что различия в размерах финансирования политических партий также ведут к отсутствию равенства между ними, в частности, в том, что касается возможностей изложить свои программы и установить необходимый контакт с избирателем. Это, в свою очередь, ставит под сомнение фактическую реализацию статьи 34 Конституции Швейцарии, которая гарантирует свободное формирование мнений граждан и верное и несомненное выражение ими своей воли. В то время как предвыборные кампании, а также агитационные мероприятия по вопросам, вынесенным на всеобщее голосование, которые имеют существенное влияние на экономику, привлекают большое количество солидных инвесторов и спонсоров, меры по агитации, не связанные с такими вопросами, не вызывают подобного интереса со стороны частного сектора. Ярким примером тому может служить агитация перед референдумом по федеральной Конституции 1999 года, которая собрала всего лишь около 70.000 швейцарских франков<sup>64</sup>. Нередко объемы финансовых средств, затрачиваемые различными участниками на проведение агитационных мероприятий, могут различаться в три, а то и в четыре раза, что не может не сказываться на формирование общественного мнения.

Отсутствие какого бы то ни было правового регулирования финансирования политических партий объясняется тем, что само их понятие, как указывалось, закреплено в Конституции 1999 года только в самых общих чертах, а порядок их образования и деятельности находится скорее в области

---

<sup>64</sup> Политика имеет свою цену. Как ее финансировать? [http://www.transparency.ch/fr/PDF\\_files/Dossiers/2012\\_Dossier\\_Financement\\_de\\_la\\_politique.pdf](http://www.transparency.ch/fr/PDF_files/Dossiers/2012_Dossier_Financement_de_la_politique.pdf).

регулирования частного, а не публичного права.

Более того, при отсутствии финансовой поддержки на федеральном уровне политические партии могут не раскрывать источники их частного финансирования. Отсутствуют и правовые нормы, ограничивающие максимальные суммы полученных ими денежных средств.

Политические партии могут не только получать финансирование от юридических или физических лиц, находящихся на территории Швейцарии, но и принимать пожертвования из-за рубежа. В отчете Бюро демократических институтов при миссии ОБСЕ по оценке выборов «Швейцарская Конфедерация. Выборы в Федеральную ассамблею 23 октября 2011 года» указывается, что большинство политических партий признают, что они получают основную часть финансовых средств от частных лиц и предприятий. Внутренними документами некоторых партий устанавливается максимальная сумма принимаемых финансовых пожертвований. Некоторые кандидаты занимаются самостоятельным финансированием своих кампаний, другие же получают финансовую поддержку от граждан или лоббистских групп<sup>65</sup>.

Более того, если политическая партия соответствует требованиям, которые освобождают ее от сбора подписей во время предвыборной кампании (а именно, если она зарегистрирована в Реестре политических партий федеральной Канцелярии, представлена в законодательном органе и набрала не менее 3% голосов на последних выборах законодательного органа любого кантона), то, согласно Федеральному закону «О прямом федеральном налоге»<sup>66</sup>, взносы и пожертвования, не превышающие 10 100 швейцарских франков, не подлежат налогообложению.

Кантоны также вправе устанавливать свои дополнительные налоговые вычеты, которые зачастую ограничиваются максимальной суммой в 10 000 швейцарских франков.

---

<sup>65</sup> См. примеч. 22 на с. 311.

<sup>66</sup> Федеральный закон «О прямом федеральном налоге» от 14 декабря 1990 (Loi fédérale sur l'impôt fédéral direct du 14.12.1990) <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19900329/index.html>.

К источникам финансирования партий относятся также взносы их членов, которые выплачиваются в определенном проценте от заработной платы и определяются уставом или иным внутренним документом каждой партии самостоятельно.

Помимо этого, в соответствии со статьей 33 Федерального закона «О финансовом обеспечении членов Федерального собрания и членских взносах во фракции», часть ежегодного бюджета парламентских фракций, направленная на обеспечение работы секретариата, формируется из базового взноса и взносов членов соответствующей фракции.

До недавнего времени в Швейцарии не осуществлялись какие-либо программы противодействия коррупции и не проводились обсуждения реформ финансирования выборов. Тем не менее в последние годы Швейцария поднялась с 7-го на 5-е место в рейтинге восприятия коррупции, составленном Транспаренси Интернешнл<sup>67</sup>. Очевидно, граждане Швейцарии по-прежнему доверяют своим властным структурам и не считают финансирование той или иной партии определенными лицами или группами лиц основным фактором, влияющим на результаты выборов и, как следствие, на легитимность власти.

В то же время многочисленные международные организации, такие как Совет Европы, ОБСЕ или ГРЕКО, не раз выступали с докладами, указывающими на то, что отсутствие прозрачности финансирования является серьезным недостатком демократической системы Швейцарии. Кроме того, они отмечали, что при опросе членов политических партий в рамках подготовки докладов, те крайне неохотно сообщают какие-либо сведения о пожертвованиях, подчеркивая значимость и ценность осмотрительности в швейцарском обществе, а также опасаясь, что публикация имен тех лиц, которые осуществляли пожертвования, может привести к существенному снижению финансовой поддержки партий<sup>68</sup>.

В 2013 году Федеральный совет в докладе, представленном ГРЕКО, указал, что федеральные органы государствен-

---

<sup>67</sup> <https://www.letemps.ch/economie/2017/01/25/suisse-cinquieme-rang-classement-corruption-transparency-international>

<sup>68</sup> См. примеч. 22 на с. 311.

ной власти руководствуются в данной сфере, прежде всего, принципом автономии и независимости частного сектора (к которому относятся, как указывалось, политические партии) от государства. Таким образом, финансирование политических партий и контроль за ним не находятся в компетенции Швейцарской Конфедерации<sup>69</sup>.

Как указывает Эрнст Гнэги, заведующий отделом уголовного права в федеральном Бюро юстиции, эта позиция федерального Парламента вряд ли изменится в ближайшее время: *«В парламенте отсутствует политическое большинство, которое бы выступало за принятие законодательных актов в этой сфере. Только Социалистическая партия выступает за усиление контроля»*<sup>70</sup>.

Необходимо отметить, что некоторые кантоны, как, к примеру, Женева, Фрибур или Вале, все же установили определенные субвенции для кантональных политических партий. Тичино в 1998 году принял закон, определяющий максимальную сумму пожертвований, а Женева в 1999 году постановила, что партии обязаны декларировать источники пожертвований, а также суммы частных финансовых перечислений. Кроме того, в кантоне Женева был введен запрет на анонимные пожертвования<sup>71</sup>. Кантон Невшатель<sup>72</sup> в 2015 году принял поправку в закон кантона «О политических правах», которая устанавливает основы реализации принципа транспарентности финансирования политических партий и избирательных кампаний. В частности, политические партии, которые представлены в парламенте кантона, обязаны ежегодно предоставлять канцелярии кантона свой баланс и отчет о прибылях и убытках. Помимо этого, запрещены анонимные пожертвования и пожертвования под псевдонимом. Любое финансирование, превышающее сум-

<sup>69</sup> <https://www.ejpd.admin.ch/ejpd/fr/home/aktuell/news/2013/2013-04-100.html>

<sup>70</sup> <https://www.letemps.ch/suisse/2016/08/25/transparence-financement-politique-lexception-suisse>

<sup>71</sup> См. примеч. 22 на с. 311.

<sup>72</sup> Закон кантона Невшатель «О политических правах» от 17 октября 1984 г. (loi du canton Neuchatel sur les droits politiques du 17 octobre 1984 <http://rsn.ne.ch/DATA/program/books/rsne/htm/141.htm>)

му в 5000 швейцарских франков, подлежит раскрытию, равно как и сведения о лице, перечислившем данные средства. При этом пожертвования от одного лица суммируются.

По мнению Ильмара Хеймета, бывшего председателя Христианско-демократической партии и автора книги «Нездоровые деньги — финансирование политических партий в Швейцарии» (2011 год) ситуация с отсутствием достаточной прозрачности финансирования политических партий, несомненно, не может устраивать ни предприятия, которые вынуждены перечислять денежные средства руководству партий без возможности информирования своих акционеров; ни политические партии, которые не могут в полной мере реализовывать свои возможности без открытого и понятного участия экономического сектора; ни государство, которое выстроило систему, не позволяющую ему участвовать в финансировании политических сил в стране; ни граждан, которые в итоге оказываются в ситуации, при которой невозможно получение полной, четкой и прозрачной информации о финансировании политических партий. Все это не может не подрывать доверие граждан к властным структурам и легитимность избираемых ими лиц<sup>73</sup>.

В то же время, как отмечается в отчете по третьему раунду оценок ГРЕКО о прозрачности финансирования политических партий Швейцарии<sup>74</sup>, швейцарские СМИ уделяли особое внимание источникам финансирования партий и кандидатов во время федеральной предвыборной кампании в ноябре 2015 года.

Кроме того, 26 апреля 2016 года по инициативе социалистов и «зеленых»<sup>75</sup> был начат сбор подписей граждан в

---

<sup>73</sup> Политика имеет свою цену. Как ее финансировать? [http://www.transparency.ch/fr/PDF\\_files/Dossiers/2012\\_Dossier\\_Financement\\_de\\_la\\_politique.pdf](http://www.transparency.ch/fr/PDF_files/Dossiers/2012_Dossier_Financement_de_la_politique.pdf)

<sup>74</sup> Отчет ГРЕКО по третьему раунду оценки Швейцарии, принятый ГРЕКО на 72-м пленарном заседании. Страсбург, 2016. (Troisième Cycle d'Evaluation. Adopté par le GRECO lors de sa 72e Réunion Plénière (Strasbourg, 27 juin — 1er juillet 2016) <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/sicherheit/kriminalitaet/korruption/grecobericht/ber-iii-2016-8-f.pdf>

<sup>75</sup> <https://www.letemps.ch/suisse/2016/08/25/transparence-financement->

поддержку проведения референдума по вопросу правового регулирования финансирования политических партий и их предвыборных кампаний<sup>76</sup>.

11 октября 2017 года социалисты, «зеленые», ряд других политических партий выдвинули еще одну инициативу под лозунгом «За большую прозрачность в финансировании на политические цели», которая была поддержана избирателями на кантональных референдумах 4 марта 2018 года во Фрибуре и Швице. В соответствии с этой инициативой предлагается принятие законодательства, которое обяжет политические партии декларировать любые полученные ими пожертвования, уведомляя об этом федеральную Канцелярию, если сумма какого-либо пожертвования превышает 10000 швейцарских франков. Такая же обязанность предусматривается для лиц, осуществляющих пожертвования в сумме, превышающей указанные пределы<sup>77</sup>.

Проектируются также регулярное опубликование сведений о пожертвованиях на политические цели, установление запрета на анонимные пожертвования, введение санкций за несоблюдение требований законодательства<sup>78</sup>.

## § 5. Процедура голосования

Федеральный закон «О политических правах»<sup>79</sup> устанавливает, что выборы федерального уровня в Национальный совет проходят каждые четыре года в предпоследнее воскресенье октября. При этом в Швейцарии избиратели могут изъявить свою волю, помимо голосования на избирательном участке, путем досрочного голосования, голосования по почте и голо-

---

politique-lexception-suisse

<sup>76</sup> <https://www.sp-ps.ch/fr/campagnes/autres-campagnes-et-debats/initiative-sur-la-transparence>

<sup>77</sup> <https://www.humanrights.ch/en/switzerland/internal-affairs/national/switzerland-vote-transparency-party-financing>

<sup>78</sup> Отчет по третьему раунду оценки ГРЕКО.

<sup>79</sup> См. примеч. 13 на с. 305.

сования в электронном виде (через Интернет).

В последнее время все большее количество избирателей выбирает такой способ волеизъявления, как голосование по почте. Так, согласно отчету ОБСЕ, уже в 2011 году около 85% граждан Швейцарии проголосовали таким образом при проведении федеральных выборов в Национальный совет<sup>80</sup>. Эта тенденция наметилась, начиная с 1994 года, когда были сняты ограничения на использование такого способа голосования на федеральных выборах.

Основные организационные мероприятия по проведению выборов осуществляются кантонами. Они должны подготовить все необходимые для осуществления права голоса материалы и обеспечить их доставку избирателям не позднее, чем за 10 дней до даты голосования. Швейцарские граждане, проживающие за рубежом, должны получить материалы как минимум за неделю до их общей рассылки избирателям. В реальности, как правило, все материалы отсылаются заранее, до истечения последнего срока; даты рассылок варьируются в зависимости от правил, установленных в том или ином кантоне.

Комплект документов для голосования по почте распечатывается на официальном языке кантона и содержит карточку избирателя, один или несколько конвертов для бюллетеней голосования, а также информацию по всем принимающим участие в выборах политическим партиям. На карточке избирателя указываются название выдавшей ее коммуны, дата выборов, фамилия, имя и адрес избирателя. На ней стоит также подпись выдавшего ее должностного лица и предусмотрена графа для подписи избирателя. Почтовые ящики для голосования размещаются в общественных местах; выемка избирательных документов производится несколько раз в день в порядке, предусмотренном коммунами.

Лицевая сторона избирательного бюллетеня содержит наименование выборов на официальных языках кантона, название кантона и его герб. Помимо этого, на бюллетене долж-

---

<sup>80</sup> См. примеч. 22 на с. 311.

ны быть обозначены выборы и наименование избирательного округа, а также проставлена печать избирательного органа.

Для того чтобы проголосовать, избиратели могут использовать либо заранее распечатанный бюллетень с именами кандидатов, либо так называемый «пустой» бюллетень, который не содержит никаких фамилий и который полностью заполняется от руки избирателем. Согласно статье 35 Федерального закона «О политических правах»<sup>81</sup>, он может вписать туда фамилию любого кандидата, указанного в любом из официальных избирательных списков соответствующих выборов.

Избиратели, голосующие в кантонах, установивших пропорциональную избирательную систему, могут либо опустить в урну бюллетень с заранее отпечатанными на нем списками кандидатов без изменений, либо от руки внести изменения в распечатанные заранее бюллетени, в частности:

-вычеркнуть одного или нескольких кандидатов из списка;

-дважды вписать фамилию одного и того же кандидата (этот способ называется «кумулирование»);

-вписать фамилии кандидатов, фигурирующих в других списках («панаширование»<sup>82</sup>).

В кантонах, где предусмотрено голосование по пропорциональной системе, количество внесенных в один бюллетень фамилий кандидатов не должно превышать количество мест, отводимых соответствующему кантону в Национальном совете. В случае если в бюллетене содержится больше фамилий, чем этот кантон имеет мест, последние фамилии вычеркиваются из списка. При этом необходимо отметить, что запрещается вписывать фамилии лиц, которые не фигурируют ни в одном избирательном списке<sup>83</sup>.

<sup>81</sup> См. примеч. 13 на с. 305.

<sup>82</sup> Процедура панаширования допускается и при заполнении «пустых» бюллетеней.

<sup>83</sup> Федеральная Канцелярия. Выборы в Национальный совет 18 октября 2015 г. Руководство для групп, желающих выдвинуть своих кандидатов. (Chancellerie fédérale. Section des droits politiques. Élection du Conseil national du 18 octobre 2015 Guide à l'usage des groupes voulant lancer des candidatures) <https://www.admin.ch/ch/f/pore/nrw15/pdf/Guide.pdf>

В кантонах, где голосование происходит по мажоритарной системе, каждый бюллетень не может содержать больше, чем одну фамилию.

Как только бюллетени с отданными за того или иного кандидата или список с голосами поступают в соответствующую коммуну, избирательный комитет (комитет по выборам) контролирует их действительность. Так, если в присланном пакете документов не хватает карты избирателя, его подписи или же, как в ряде кантонов — даты рождения избирателя, такой пакет документов считается недействительным и голос не засчитывается. Правда в некоторых кантонах, как, к примеру, в Люцерне, в целях уменьшения количества недействительных бюллетеней, избирательный комитет отправляет неподписанные карты избирателей обратно для их подписания, либо звонит им и предлагает зайти в их офис, чтобы поставить необходимые подписи<sup>84</sup>.

Учитывая тот факт, что большинство избирателей предпочитают в последнее время голосование по почте, количество избирательных участков существенно сократилось. Кроме того, уменьшили и количество часов, в течение которых они открыты. Зачастую этот отрезок времени не превышает 2,5 часов в день голосования, как правило, между 10 и 12 часами утра. Федеральным законом «О политических правах» предусматривается, что участки должны быть подготовлены и открыты за 2—4 дня до дня голосования, однако законодательством не уточняются часы их работы.

Такое заблаговременное открытие связано с тем, что в Швейцарии допускается досрочное голосование. Как правило, в дни, предшествующие основной дате голосования, избирательные участки открывают рано утром или относительно поздно вечером, чтобы работающие граждане могли реализовать свое избирательное право в нерабочее время.

Поскольку за организацию проведения процедуры голосования в Швейцарии отвечают коммуны, это приводит к большому разнообразию применяемых правил. В большин-

---

<sup>84</sup> См. примеч. 22 на с. 311.

стве случаев член избирательного комитета принимает избирателей и проверяет представленные ими карточки избирателя. В некоторых кантонах требуется, чтобы они были подписаны. При этом, как отмечается в отчете ОБСЕ, во многих коммунах личность избирателя не удостоверяется. После проверки карточка избирателя забирается и помещается в опечатанную коробку или урну. Избирательный бюллетень предоставляется гражданам либо напрямую в месте проведения голосования, либо в администрации соответствующей коммуны.

Кроме того, статья 5 Федерального закона «О политических правах» допускает голосование по доверенности в тех кантонах, где это разрешено кантональным законодательством. Голосование по доверенности означает, что избиратель передает свой заранее заполненный им от руки бюллетень третьему лицу, уполномочивая его опустить бюллетень в избирательную урну.

В кантонах Цюрих, Швиц и Санкт-Галлен введен также такой способ голосования, как перевозные урны для голосования, которые избирательные комитеты перемещают из коммуны в коммуну в соответствии с заранее установленным расписанием. В кантоне Швиц, к примеру, такие урны используются для голосования в больницах<sup>85</sup>.

С 2002 года Федеральный закон «О политических правах» ввел право кантонов организовывать на своей территории, с разрешения Федерального совета, пилотные проекты, позволяющие проводить голосование через сеть Интернет. Так, на федеральных выборах 2011 года кантоны Аргау, Базель-Штадт, Граубюнден и Санкт-Галлен получили разрешение на внедрение системы интернет-голосования при выборах в Национальный совет. Тестовый режим этого проекта был сфокусирован на гражданах этих кантонов, проживающих за рубежом, иными словами, ограничился примерно

---

<sup>85</sup> В то же время кантоны Фрибур, Во и Невшатель решили данный вопрос по-другому: здесь члены избирательного комитета приезжают по запросу, чтобы собрать бюллетени больных, пожилых людей и медицинского персонала.

22000 человек, из которых около половины воспользовалась возможностью проголосовать таким способом.

На данный момент в общей сложности 14 кантонов из 26 протестировали такой способ голосования. Всего были испытаны 3 различные системы голосования: «цюрихская», разработанная и администрируемая частной компанией UNISYS, которую использовали кантоны Аргау, Граубюнден и Санкт-Галлен<sup>86</sup>, «жневская», которую использовали кантоны Базель-Штадт, Люцерн и Женева, администрируемая из Женевы на основе системы, разработанной компанией Hewlett-Packard<sup>87</sup> и «невшатльская», использованная в кантоне Невшатель. Этот этап внедрения голосования рассматривался федеральной Канцелярией как ключевой перед принятием решения о ее повсеместном внедрении. Тем не менее подчеркивалось, что данный способ волеизъявления рассматривается как дополнительный, но, ни в коей мере, не заменяющий традиционные способы голосования.

Минимальные требования к проекту голосования через Интернет определяются в статье 8а Федерального закона «О политических правах». Более детально они расписаны в статье 27 Постановления «О политических правах»<sup>88</sup>. В первую очередь эти требования фокусируются на необходимости обеспечить легитимность такого способа голосования, соблюдения тайны голосования, а также предупреждения системных сбоев и злоупотреблений.

Из 26 кантонов 18 разрешают интернет-голосование своим жителям, проживающим на их территориях и за рубежом. Еще 2 кантона позволяют прибегать к данному способу волеизъявления только гражданам, проживающим за границей. Правовое регулирование в этой сфере не унифици-

---

<sup>86</sup> Эта система была запрещена к использованию на федеральных выборах 2015 года.

<sup>87</sup> См. примеч. 22 на с. 311.

<sup>88</sup> Постановление Федерального совета «О политических правах» от 24 мая 1978 г. (Ordonnance du Conseil fédéral suisse sur les droits politiques du 24.05.1978) <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19780105/index.html>

цировано. Возможности и условия интернет-голосования на выборах или референдумах варьируется в зависимости от кантона.

Оставшиеся 6 кантонов (Аппенцель-Ауссерроден, Аппенцель-Иннерроден, Юра, Нидвальден, Тичино, Цуг) на сегодняшний день не располагают правовой базой, необходимой для внедрения голосования в сети Интернет на своей территории. Это связано с тем, что списки избирателей формируются на уровне коммун, что создает трудно разрешимые дополнительные сложности при разработке и принятии соответствующих законодательных норм.

Следует отметить, что Постановление Федерального совета «О политических правах» подверглось серьезным поправкам накануне последних федеральных выборов 2015 года в целях более подробной регламентации порядка получения разрешений на испытания системы интернет-голосования, включая полномасштабные тесты перед ее внедрением и использованием. Так, для того, чтобы получить разрешение на администрирование этих испытаний, каждый кантон обязан получить генеральное разрешение Федерального совета, а при выборах в Национальное собрание, кроме того, специальное разрешение федеральной Канцелярии.

На данный момент испытания системы интернет-голосования не могут затрагивать более 10% граждан страны и 30% электората в отдельно взятом кантоне<sup>89</sup>. В то же время отсутствуют какие бы то ни было ограничения, касающиеся количества принимающих участие в эксперименте швейцарских граждан, проживающих за рубежом. С 1 января 2014 года было снято ограничение, по которому лишь швейцарские граждане, проживающие в определенных странах<sup>90</sup>, мог-

---

<sup>89</sup> Здесь и далее: Бюро демократических институтов и прав человека. «Швейцарская Конфедерация. Выборы в Федеральную ассамблею 18 октября 2015 года». Группа экспертов ОБСЕ по выборам. Итоговый отчет. Варшава, 16 февраля 2016 г. (bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme. Confédération suisse. Elections à l'assemblée fédérale 18 octobre 2015. Equipe d'experts électoraux OSCE/BIDDH. Rapport final. Varsovie, 16 février 2016) <http://www.osce.org/fr/odihr/elections/switzerland/223611?download=true>

<sup>90</sup> Государства Европейского Союза - Андорра, Лихтенштейн, Монако,

ли голосовать через Интернет.

Каждый кантон самостоятельно отвечает за проведение голосования, даже в том случае, если организация голосования через Интернет была делегирована другому кантону либо частной организации. В то же время в законодательстве нет четких разграничений сфер ответственности каждого из участников организации интернет-голосования за соблюдение всех требований законодательства. Неясно, кто ответственен в первую очередь: кантон, который администрирует систему, либо тот кантон, который пользуется ею на возмездных началах. Впрочем, законодательство хотя бы содержит некоторые общие положения, касающиеся взаимоотношений между кантонами, в отличие от частных компаний, деятельность которых в сфере голосования через Интернет никоим образом не регламентируется.

Избиратели могут получить доступ к системе интернет-голосования, используя любой навигатор на своем компьютере. Данные передаются через публичный Интернет, где их безопасность обеспечивается технологией SSL. Избиратель проходит процесс идентификации, вводя данные своей избирательной карточки, полученной по почте со всем пакетом документов, необходимых для участия в выборах. В тех кантонах, которые разрешают интернет-голосование, эта карточка содержит уникальный идентификационный номер, который состоит из кода и пароля. Код позволяет получить доступ к документации, необходимой для голосования по Интернету, а пароль позволяет проголосовать в сети.

Все системы электронного голосования доступны для избирателей в течение примерно четырех недель. Ни одна из них не позволяет зарегистрировать недействительный бюллетень, ни изменить решение избирателя. В конце процесса в навигаторе высвечивается данные SSL сертификата, по которым пользователь-избиратель может проверить, что его голос был отправлен на официальный сервер.

После осуществления процедуры голосования электронный бюллетень попадает в виртуальную избирательную урну.

В цюрихской системе кодирование отданных голосов происходит только после регистрации отданного голоса на сервере, в то время как женеvская система использует дополнительный уровень защиты в виде первичной кодировки голоса избирателя на компьютере пользователя.

Тем не менее, как справедливо замечается в отчете ОБСЕ<sup>91</sup>, несмотря на все предпринимаемые меры безопасности, данный способ голосования, равно как и голосование по почте, не позволяет имплементировать механизм, при котором избиратель мог бы удостовериться в правильном учете его голоса, а также избежать возможных незаконных манипуляций.

## § 6. Определение результатов

Порядок определения результатов и подсчета голосов, как правило, устанавливается в подзаконных актах исполнительной власти кантонов.

Все избирательные бюллетени разделяются на действительные, недействительные и незаполненные. Незаполненными являются бюллетени, которые были отпечатаны и переданы перед проведением выборов в избирательные комитеты коммун, но так и не были использованы гражданами, имеющими право на участие в выборах.

Недействительным, согласно статье 38 Федерального закона «О политических правах» считается бюллетень, который не содержит фамилию кандидата из избирательного списка; не является бюллетенем установленного образца, в который были внесены изменения иным способом, нежели от руки избирателя; в случаях, если в него были вписаны слова или фразы клеветнического или оскорбительного характера, либо были внесены любые другие явно несоответствующие требованиям законодательства изменения и исправления; если в нем содержатся обозначения и надписи, нарушающие тайну голосования. Кроме этого, кантоны вправе устанавливать

---

<sup>91</sup> См. примеч. 89 на с. 340.

дополнительные критерии признания избирательных бюллетеней недействительными или ничтожными. Как правило, такими основаниями являются отсутствие печати избирательного комитета или, в случае голосования по почте, если бюллетень был прислан в конверте, не соответствующем установленному образцу, выданному избирателю.

В кантонах с мажоритарной избирательной системой, помимо перечисленных выше критериев, признаются также недействительными бюллетени, в которых содержатся фамилии более чем одного кандидата. В случае «выборов по умолчанию», о которых упоминалось выше, недействительным считается бюллетень, в котором содержится любая другая фамилия, а также бюллетень, в котором голос избирателя отдан более, чем за одного кандидата.

В кантонах с пропорциональной избирательной системой, кроме того, признаются недействительными бюллетени, которые не содержат фамилий кандидатов из избирательных списков соответствующего кантона. Также считается недействительным бюллетень, в котором зачеркнуты фамилии всех кандидатов.

Все бюллетени, которые были признаны действительными, делятся, в свою очередь, на измененные и неизмененные. Бюллетень может быть изменен, если в нем:

- отсутствует номер кандидата;
- включены лишние фамилии;
- содержит повторения, кавычки или речевые союзы;
- содержатся данные о кандидатах, которые написаны настолько неразборчиво, что это не позволяет однозначно идентифицировать кандидата, за которого голосует избиратель;
- вписаны фамилии кандидатов, которые отсутствуют в избирательных списках соответствующего кантона,
- карандашные исправления.

В случае если выяснится, что в бюллетене не совпадают номер и фамилия кандидата, приоритет отдается обозначенной в бюллетене фамилии.

Каждый коммунальный избирательный комитет после

завершения голосования должен составить протокол, который передается в избирательный комитет кантона. Последний в свою очередь, по итогам федеральных выборов, сообщает:

- общее количество граждан кантона, обладающих правом голоса, а также количество проголосовавших на выборах избирателей;

- количество действительных, недействительных и пустых бюллетеней;

- количество голосов, отданных за каждого кандидата по каждому из избирательных списков;

- количество дополнительных голосов по каждому списку;

- общее количество голосов, отданных за кандидатов, и дополнительных голосов, отданных за отдельные списки;

- при наличии соединенных списков — общее количество голосов, поданных за определенную партию;

- количество воздержавшихся.

Система определения победителей выборов зависит от применяемой в том или ином кантоне избирательной системы. Поскольку каждый кантон соответствует избирательному округу, общенациональное представительство в Швейцарии отсутствует.

При выборах в Национальный совет в кантонах, от которых избирается по одному депутату, победителем становится тот кандидат, который набрал наибольшее количество голосов. Если два кандидата набирают одинаковое количество голосов, то согласно статье 47 Федерального закона «О политических правах», победителя определяет жребий.

В многомандатных округах-кантонах, в которых применяется мажоритарная система, победа того или иного кандидата также зависит от количества набранных им голосов.

Порядок распределения мест в Национальном совете в кантонах, использующих пропорциональную избирательную систему, устанавливается статьями 40—41 Федерального закона «О политических правах», которые, как отмечалось в одном из докладов федеральной Канцелярии, на практике

обеспечивают весьма относительное соблюдение принципа пропорциональности в кантонах, имеющих небольшое число депутатских мандатов в Национальном собрании<sup>92</sup>.

При подведении итогов голосования сперва устанавливается избирательный метр, который необходим для получения одного депутатского мандата и который рассчитывается посредством деления общего количества признанных действительными голосов избирателей, проголосовавших в избирательном округе, на общее число избираемых в нем депутатов, плюс единица.

После этого число голосов, поданных за того или иного кандидата каждой партии, делится на полученный избирательный метр. Получившееся число и является количеством депутатских мандатов, предоставляемых той или иной политической партии. Депутатские мандаты получают те кандидаты партийного списка, которые набрали наибольшее количество голосов. В случае, если два кандидата получают равное число голосов, решение о том, кто из них получит мандат, принимается посредством жребия<sup>93</sup>.

Такой способ распределения мандатов, носящий имя Эдуарда Гогенбах-Бишофа, позволяет учесть максимальное количество поданных голосов избирателей. Являясь разновидностью метода д'Ондта, он больше благоприятствует крупным политическим партиям, но при этом позволяет сократить неиспользованное количество голосов избирателей при формировании представительных органов власти.

Несомненными плюсами этого способа подсчета голосов и распределения мандатов являются простота арифметических действий, необходимых для определения результатов голосования. Достаточно лишь ручки и листа бумаги, чтобы осуществить все необходимые математические опе-

---

<sup>92</sup> Сравнение пропорциональных избирательных систем. Отчет федеральной Канцелярии. Берн, 21 августа 2013 г. (Comparaison des systèmes électoraux proportionnels. Rapport de la Chancellerie fédérale. Berne. 21.08.2013).

<sup>93</sup> Лейбо Ю.И. Парламент Швейцарии // Парламенты мира. Сборник. — М., Интерпракс, 1991. — С. 445.

рации. Следует также отметить, что этот способ подсчета голосов не допускает переноса голосов избирателей с других избирательных округов и, как следствие, изменений в процентном соотношении политических сил в том или ином кантоне.

Система Гогенбах-Бишофа используется в Швейцарии с момента введения выборов по пропорциональной системе на общенациональном уровне, обеспечивая во многом стабильность политической системы страны<sup>94</sup>.

Эдуард Гогенбах-Бишоф выступил в свое время и с идеей создания соединенных избирательных списков, которая также нашла свое отражение в современном избирательном законодательстве Швейцарской Конфедерации. Одним из преимуществ подобных избирательных списков является то, что при наличии неучтенных голосов после первичного распределения мандатов, они используются для получения дополнительных мест политическими партиями, чьи списки были соединены. В этом случае неиспользованные голоса от каждой из таких партий суммируются, что дает возможность получить необходимое для еще одного мандата количество голосов.

Если некоторые мандаты все же остаются не распределенными, то количество полученных по каждому из избирательных списков голосов делят на уже число уже распределенных мандатов плюс один. Это позволяет отдать вакантный мандат тому избирательному списку, который в результате данных подсчетов получил наибольшую квоту голосов. В случае равенства квот у двух избирательных списков, мандат получает тот, у которого после всех подсчетов осталось наибольшее количество неучтенных голосов. В случае одинакового количества остающихся голосов, мандат получает избирательный список, чью политическую партию поддержало большее количество избирателей. Если паритет между двумя списками

---

<sup>94</sup> Сравнение пропорциональных избирательных систем. Отчет Федеральной канцелярии. Берн, 21 августа 2013 г. (Comparaison des systèmes électoraux proportionnels. Rapport de la Chancellerie fédérale. Berne. 21.08.2013). С. 15.

сохраняется и на этом этапе, то мандат присваивается тому избирательному списку, в котором кандидат набрал наибольшее количество голосов. В качестве крайней меры прибегают к жребию.

Согласно статье 45 Федерального закона «О политических партиях» в случае, если было избрано меньше кандидатов, чем у кантона имеется мандатов, проводятся дополнительные выборы.

Не позднее, чем через восемь дней после выборов, их результаты публикуются в кантональных газетах, при этом обязательным требованием является указание права избирателей на подачу жалобы, если они хотят оспорить результаты выборов в течение трех дней после их опубликования.

После определения победивших кандидатов и истечения срока обжалования результатов выборов, кантональное правительство обязано незамедлительно проинформировать Федеральный совет о полученных результатах и сообщить имена кандидатов, победивших на выборах. На основании полученных данных Федеральный совет готовит подробный отчет Национальному совету о проведенных выборах. Результаты публикуются в печатной и электронной версиях Федерального бюллетеня, после чего считаются официальными.

Все избирательные протоколы и избирательные бюллетени сдаются в Федеральную канцелярию в течение десяти дней после истечения срока обжалования результатов. Первое заседание Национального совета нового состава проходит в седьмой понедельник после даты выборов. На нем простым большинством голосов утверждаются их результаты. Если выборы как минимум половины членов Национального совета были признаны действительными, его состав считается утвержденным.

Если депутатское место становится вакантным до истечения срока созыва Национального совета, его замещает тот кандидат, который в кантональном списке партии набрал наибольшее количество голосов после депутата, чье место стало вакантным. В случае равенства голосов между первыми

двумя кандидатами депутатский мандат переходит к тому из них, кто будет определен в результате жеребьевки, которую проводит правительство кантона.

Если кандидат, имеющий право занять вакантное место, умер, отказывается от депутатского мандата либо больше не соответствует критериям, необходимым для избрания, то освобождающийся депутатский мандат передается следующему кандидату, набравшему в кантональном списке наибольшее число голосов.

При отсутствии кандидатов, которые могут заместить освобождающееся депутатское кресло, в кантоне проводятся дополнительные выборы. Те лица, которые подписали избирательный список партии, могут в порядке, предусмотренном статьей 56 Федерального закона «О политических правах», выдвинуть своего кандидата на вакантное депутатское место. Такая кандидатура должна быть одобрена как минимум 3/5 от общего числа лиц, подписавших избирательный список, либо поддержана решением комитета кантонального отделения соответствующей партии, если она освобождена от сбора подписей избирателей кантона.

Если назначение на вакантное место не было осуществлено в указанном порядке, проводятся выборы: в кантонах с мажоритарной избирательной системой — по тем же правилам, что и очередные; в кантонах с пропорциональной избирательной системой — в соответствии с пропорциональной избирательной системой, если освобождаются сразу несколько мест, и мажоритарной избирательной системой, если освободилось одно депутатское место.

## **§ 7. Правонарушения и санкции**

Как указывалось выше, результаты выборов могут быть обжалованы в трехдневный срок после их опубликования. Такая жалоба должна быть подана в письменном виде заказным письмом. В ней должны быть подробно описаны с указанием времени и места те ситуации или факты, которые,

по мнению ее составителей, привели к нарушению. О каждой поданной жалобе правительство кантона обязано уведомить федеральную Канцелярию.

Статья 77 Федерального закона «О политических правах» устанавливает основания подачи жалобы. В частности, обжалованию подлежат:

- нарушения положений, касающихся реализации гражданами избирательных прав;
- нарушения законодательных и подзаконных актов, допущенные в процессе подготовки и проведения выборов в Национальный совет;
- нарушения процедуры голосования.

Кантональное правительство обязано вынести решение по итогам рассмотрения жалобы в десятидневный срок. Отклоняются жалобы, которые не содержат детальный анализ предполагаемых правонарушений либо не дают необходимое обоснование предъявленных претензий. Жалоба может быть также отклонена, если выявленное правонарушение было незначительным и не могло повлиять на результаты выборов.

Согласно Федеральному закону «Об административном производстве»<sup>95</sup>, правительство кантона обязано уведомить о вынесенном решении федеральную Канцелярию, а также опубликовать его в форме постановления.

Решения властей кантона, принятые по итогам рассмотрения жалобы, могут быть опротестованы перед Федеральным судом в соответствии с Федеральным законом «О Федеральном суде»<sup>96</sup>. Срок подачи заявления на обжалование также составляет три дня с момента уведомления лица о решении кантона. Федеральный суд обязан вынести решение в такой срок, чтобы первое заседание Национального совета

---

<sup>95</sup> Федеральный закон «Об административном производстве от 22 марта 1974 г. (loi sur le droit pénal administratif du 22.03.1974) <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19740066/index.html>

<sup>96</sup> Федеральный закон «О Федеральном суде» от 17 июня 2005 (loi sur le tribunal fédéral du 17.06.2005) <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20010204/index.html>

нового созыва состоялось в седьмой понедельник после дня голосования.

В компетенции Федерального суда находится также рассмотрение жалоб на решения федеральной Канцелярии об отказе внесения записей в Реестр политических партий и в проведении голосования по народной инициативе или референдуму, за исключением жалоб на уведомления об отсутствии необходимого числа избирателей при их проведении. Федеральный суд принимает также к рассмотрению жалобы по делам кантонального уровня, в том числе на решения правительств, судов последней инстанции, иных органов кантонов<sup>97</sup>.

Как отмечается в отчете ОБСЕ, швейцарское законодательство позволяет обеспечить быстрое рассмотрение всех жалоб, касающихся избирательного процесса. Одновременно с этим отмечается низкое количество формально подаваемых жалоб, а также быстрота их рассмотрения. В большинстве случаев ситуация не доходит до ее рассмотрения в Федеральном суде<sup>98</sup>.

Кроме того, швейцарское законодательство предусматривает право кандидатов на обжалование в Швейцарском совете прессы освещения их избирательных кампаний в средствах массовой информации. В случае возникновения разногласий с радиостанциями либо телеканалами, предусмотрен трехуровневый механизм урегулирования споров, включающий в себя процедуры посредничества, третейского рассмотрения жалоб, обжалования принятых решений в Федеральном суде. Как показывает практика, абсолютное большинство разногласий разрешается напрямую между сторонами конфликта, без обращения в официальные органы<sup>99</sup>.

На федеральном уровне устанавливаются санкции за уго-

---

<sup>97</sup> Ст. 88 Федерального закона «О Федеральном суде» от 17 июня 2005 (loi sur le tribunal fédéral du 17.06.2005) <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20010204/index.html>

<sup>98</sup> См. примеч. 22 на с. 311.

<sup>99</sup> Там же.

ловные правонарушения, которые в основном систематизированы в четырнадцатом разделе части второй Уголовного Кодекса Швейцарии от 21 декабря 1937 года, посвященном такой категории преступлений, как «преступления против воли народа»<sup>100</sup>.

Статья 279 УК Швейцарской конфедерации предусматривает ответственность за срыв и воспрепятствование осуществлению избирательных прав граждан при проведении собраний, заседаний, голосования, иных мероприятий, установленных Конституцией или законом, в том числе за срыв или воспрепятствование с помощью насилия или угроз сбору подписей или передаче петиции о проведении референдума или голосования по народной инициативе. Такие правонарушения влекут лишение свободы до трех лет или взыскание денежного штрафа.

Аналогичное наказание — до трех лет лишения свободы либо денежный штраф предусматривается для лиц, которые при помощи насилия или угроз причинения вреда препятствуют избирателям в реализации их избирательных прав либо принуждают к голосованию или, напротив, отговаривают от участия в голосовании.

Помимо этого, Уголовный Кодекс Швейцарии закрепляет санкции в виде лишения свободы до трех лет либо денежного штрафа за взяточничество. Под данным преступлением в сфере избирательных правоотношений статья 281 подразумевает:

-предложение, обещание либо предоставление избирателю, либо заключение с ним договора о предоставлении какой-либо выгоды, льготы или блага в обмен на голос избирателя или его подпись (или за отсутствие оной) при проведении референдума или народной инициативы;

-предложение, обещание либо предоставление избирателю, либо заключение с ним договора о предоставлении какой-либо выгоды, льготы или блага в обмен на неучастие в

---

<sup>100</sup> Уголовный Кодекс Швейцарской Конфедерации от 21 декабря 1937. (Code pénal suisse du 21.12.1937) <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19370083/index.html>

соответствующих выборах или голосовании.

Со стороны избирателя, коррупционными деяниями считаются выполнение вышеперечисленных договоренностей или же заключение соглашений с избираемыми лицами о получении определенных преимуществ.

Помимо этого, в Швейцарии является уголовно наказуемым деянием составление, заполнение и изменение реестра избирателей или распространение уже заполненных избирательных бюллетеней.

Получение любым неправомерным способом какой бы то ни было информации о том, как проголосовал тот или иной избиратель также наказывается денежным штрафом или лишением свободы до трех лет.

Кроме того, в Швейцарии устанавливается ответственность за фальсификацию результатов и иные виды мошенничества во время проведения выборов, в том числе посредством подделок, фальсификацией, уничтожения или скрытия реестра избирателей, участия в выборах или голосовании, проставления подписи под заявкой на проведение референдума или народной инициативы без права на совершение подобных действий. Под фальсификацией в области избирательного права в Швейцарской Республике подразумевается добавление, изменение, исключение или уничтожение избирательных бюллетеней или подписей, а также заведомо неправильный подсчет голосов и составление заведомо ложных протоколов результатов выборов.

Помимо общешвейцарского Уголовного кодекса, действующего на территории всех 26 кантонов, некоторые из них имеют свои, кантональные Уголовные кодексы, дополняющие федеральный УК, но остающиеся лимитированными по объему.

### *Выводы*

Анализируя организацию избирательных процессов в Швейцарской Конфедерации на федеральном уровне, можно отметить высокую степень децентрализации этой сферы политической жизни страны. Несмотря на то, что основные положения, регулирующие область избирательного права, закреплены в федеральном законодательстве, кантоны сохраня-

ют право регулировать большую часть вопросов организации и проведения выборов.

Интересной особенностью избирательного права Швейцарии является процедура «выборов по умолчанию», когда де-факто все кандидаты, которые подали заявку на свое выдвижение, считаются избранными.

Нельзя не отметить также все увеличивающийся шквал критики со стороны международного сообщества, касающийся низкого уровня правового регулирования деятельности политических партий в целом и, в особенности, их финансирования. Не ставя под сомнение демократический режим власти в Швейцарии, международные организации, такие как ОБСЕ, ГРЕКО, Совет Европы и другие, уже не первое десятилетие подчеркивают необходимость более четкого и полного законодательного регулирования финансирования, иных сфер деятельности политических партий.

Несмотря на большое разнообразие политических партий, кантональные отделения которых зачастую имеют большее влияние и больший вес, нежели отделения федерального уровня.

И перемены в этой сфере, судя по всему, произойдут нескоро.

## Глава II. Особенности организации и проведения выборов на региональном и локальном уровне

Согласно статье 39 федеральной Конституции Швейцарии, «Конфедерация регулирует процесс осуществления политических прав на федеральном уровне, в то время как кантоны регулируют осуществление этих прав на кантональном и коммунальном уровнях». Такое разграничение полномочий между федеральным и кантональным уровнями основано, прежде всего, на принципе широкой региональной автономии в организации государственного устройства Швейцарии и отражает особый путь ее исторического, в том числе правового развития, для которого были характерны не только очень значительная роль, но и широкое разнообразие правовых систем каждого из двадцати шести кантонов.

Следовательно, анализ норм избирательного права кантонов, охватывающего все стадии организации и проведения выборов и референдумов, должен осуществляться с использованием методов и средств познания сравнительного правоведения<sup>101</sup>.

Как отмечалось, к федеральным выборам в Швейцарии относятся лишь выборы в Национальный совет. Таким образом, значительная часть правового регулирования избирательных процессов относится к полномочиям кантонов и коммун.

На кантональном уровне осуществляется организация и проведение выборов в Совет кантонов — верхнюю палату Парламента, формируемую, как правило, одновременно с Национальным советом, а также в законодательные и отдельные исполнительные и судебные органы кантонов.

На локальном уровне регулируются выборы в представи-

---

<sup>101</sup> Доминик Жюе. Демократия и участие населения на локальном уровне в Швейцарии. 1999 (Dominique Joye. *Démocratie et participation locale en Suisse*. CURAPP/CRAPS. *Démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, PUF, 1999) [https://www.u-picardie.fr/curapp-revues/root/43/dominique\\_joye.pdf\\_4a0a91030611e/dominique\\_joye.pdf](https://www.u-picardie.fr/curapp-revues/root/43/dominique_joye.pdf_4a0a91030611e/dominique_joye.pdf)

тельные органы коммун, если таковые существуют.

Кантональному праву принадлежит существенная роль и в развитии федерального правового регулирования избирательных процессов. В соответствии со статьей 83 Федерального закона «О политических правах» к ведению кантонов отнесены все вопросы, не урегулированные этим законом или иными федеральными, в том числе подзаконными нормативными правовыми актами.

Вместе с тем, следует отметить, что хотя многие статьи Федерального закона «О политических правах» отсылают к нормам кантонального права, такие подзаконные акты кантонов должны быть в обязательном порядке проверены на предмет соответствия федеральному законодательству и одобрены Конфедерацией.

Рассмотрим подробнее особенности организации и проведения выборов в Совет кантонов; в законодательные органы и правительства кантонов; в составы судов первых инстанций и мировых судей кантонов.

## **§ 1. Организация и проведение выборов в Совет кантонов**

Совет кантонов состоит из 46 представителей кантонов. Обвальден, Нидвальден, Базель-Штадт, Базель-Ланд, Аппенцель-Ауссерроден и Аппенцель-Иннерроден избирают каждый по одному представителю, в то время как остальные кантоны имеют в Совете по два депутата. Такие нормы нарушают принцип равного представительства избирателей. Например, в кантоне Цюрих проживает более миллиона граждан, но в составе Совета кантонов он имеет такое же представительство, как кантон Ури с населением меньше 40000 человек<sup>102</sup>.

Необходимо отметить, что обозначение Совета кантонов, как «верхней палаты» швейцарского парламента, представляется не совсем точным. Это связано с чересчур букваль-

---

<sup>102</sup> <https://www.parlament.ch/fr/ber-das-parlament/archive/retrospective-des-elections/election-conseil-etats>

ным переносом терминологии, принятой во многих странах с двухпалатной структурой национальных парламентов (Франции, Италии, США, России и т.д.).

Швейцарский Совет кантонов играет другую роль и занимает особое место в политической системе. В первую очередь, отметим, что обе палаты равноправны в законотворческом процессе, и обладают правом абсолютного вето: законопроект считается отклоненным, если он не прошел голосование в одной из палат. Кроме того, каждая из палат обладает равным правом на выдвижение законодательных инициатив.

Кроме того, сама идея создания Совета кантонов изначально возникла с целью «уравновесить» принцип народного представительства в Национальном совете, где, как отмечалось, количество депутатских мандатов напрямую зависит от количества жителей кантона. Это создавало риск того, что малочисленные кантоны могли «затеряться» среди депутатов от таких крупных регионов и городов, как Цюрих, Берн или Лозанна (кантон Во). Поэтому при формировании Совета кантонов используется принципиально другой метод распределения депутатских мандатов между кантонами — фиксированное количество мест, вне зависимости от количества населения, политического или экономического влияния кантонов.

Сорок пять из сорока шести представителей Совета кантонов избираются одновременно с депутатами Национального совета. Представитель кантона Аппенцелль-Иннерроден избирается на вечевом собрании всех жителей кантона, обладающих правом голоса в апреле перед выборами в Национальный совет.

Вплоть до 1867 года члены Совета кантонов избирались кантональными парламентами, однако с конца XIX века швейцарские кантоны постепенно стали переходить к всенародным выборам<sup>103</sup>. В большинстве кантонов, за исключением кантонов Юра и Невшатель, где выборы организованы по пропорциональной системе, члены Совета кантонов избира-

---

<sup>103</sup> <http://business-swiss.ch/2015/10/soviet-kantonov-parlament-shvejtsarii>

ются на мажоритарной основе, которая имеет достаточно существенные особенности в каждом из кантонов. Все представители кантонов избираются на четыре года без ограничений сроков избрания.

Право участвовать в выборах Совета кантонов имеют в основном граждане, достигшие возраста 18 лет. В кантоне Гларус он снижен до 16 лет.

Во всех кантонах установлено правило, согласно которому вакантные места в Совете кантонов замещаются посредством внеочередных выборов на оставшийся срок полномочий действующего Совета.

Организация и проведение выборов возложены в основном на кантональные избирательные комитеты. Отдельные функции, такие как отправка и получение конвертов с бюллетенями избирателей, проведение предварительного голосования, определение часов работы избирательных участков, подсчет голосов и т.д., в большей части кантонов отнесены к ведению коммун.

## **§ 2. Организация и проведение выборов в парламенты и правительства кантонов**

Как закрепляется в статье 51 Конституции Швейцарии, кантоны имеют право учреждать свои конституции, которые должны быть приняты народом и могут быть пересмотрены по требованию большинства избирателей в каждом из кантонов.

Конституции, как основные законы и высшие источники права кантонального уровня, устанавливают систему высших органов власти кантонов, круг их основных полномочий, порядок их формирования или избрания.

В качестве примера можно привести статьи 55—57 бернской Конституции от 6 июня 1993 года<sup>104</sup>, которые закрепляют нормы, определяющие понятие и содержание

---

<sup>104</sup> Конституция кантона Берн от 6 июня 1993 г. (Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993) <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19930146/index.html>

пассивного и активного избирательного права на уровне кантона и входящих в него коммун; устанавливают перечень органов, которые формируются на основании проводимых в кантоне выборов: Большой совет, являющийся законодательным органом, а также Совет, являющийся высшим органом исполнительной власти кантона; регламентируют порядок организации и проведения выборов в вышеперечисленные органы, а также избрания представителей кантона в Совете кантонов.

Первые две главы третьего раздела Конституции кантона Фрибур от 16 мая 2004 года<sup>105</sup> также посвящены политическим и избирательным правам граждан кантона и входящих в него коммун. Помимо определения понятия и содержания активного и пассивного избирательного права жителей кантона, они содержат также общие положения, регулирующие организацию и проведение народных инициатив и референдумов. Помимо этого, закрепляются также нормы, касающиеся системы выборных органов кантона и организации и проведения голосования.

В Женевской Конституции от 14 октября 2012 года<sup>106</sup> порядку проведения выборов отведена вторая глава первого раздела. Помимо этого, в ней устанавливается перечень органов, формируемых в результате выборов, а также регулируется избирательная система кантона в целом.

Помимо конституций кантонов, на региональном уровне вопросы избирательного права регулируются, как правило, специальными нормативно-правовыми актами, которые устанавливают правила осуществления гражданами политических прав, а также проведения процесса голосования. В качестве примеров можно привести закон «О политических правах» от 1 сентября 2003 года кантона Цюрих; «Об осуществлении

---

<sup>105</sup> Конституция кантона Фрибур от 16 мая 2004 г. (Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004) <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20042129/index.html>

<sup>106</sup> Конституция кантона Женева от 14 октября 2012 г. (Constitution du canton de Genève du 14 octobre 2012) [https://www.ge.ch/legislation/rsg/f/s/rsg\\_a2\\_00.html](https://www.ge.ch/legislation/rsg/f/s/rsg_a2_00.html)

политических прав» от 17 февраля 1974 года кантона Обвальден; «О политических правах» от 17 июня 2005 года кантона Граубюнден и от 13 мая 2004 года кантона Вале.

Законы о политических правах граждан раскрывают, дополняя и уточняя содержание конституционных норм, определяющих правовой формат активного и пассивного избирательного права, действующего для кантональных и коммунальных выборов. В ряде кантонов для участия в коммунальных, а иногда и в кантональных выборах, возрастной ценз снижен до 16—17 лет. Помимо этого, законодательством кантона может быть предусмотрен не более чем трехмесячный ценз оседлости, необходимый для допуска к голосованию на коммунальных или кантональных выборах. В качестве примера можно привести закон кантона Юра «О политических правах» от 26 октября 1978 года<sup>107</sup>, который устанавливает ценз оседлости в 30 дней с момента регистрации гражданина в кантоне — для кантональных выборов, и в коммуне — для коммунальных выборов.

Кроме этого, в ряде кантонов приняты нормативные правовые акты, которые регулируют процесс выборов в отдельные органы власти. К примеру, в кантоне Обвальден существует закон «О выборах в Совет кантона» от 26 февраля 1984 года; аналогичный закон - «О выборах в Совет кантона по пропорциональной системе» от 26 апреля 1981 года — действует в кантоне Нидвальден.

Нормы избирательного права могут содержаться также в актах исполнительной власти, например, в решении Правительства кантона Люцерн «О распределении мест в Совете кантона между шестью избирательными округами кантона» от 6 декабря 2010 года или в регламенте Правительства кантона Ури «О регистрации списка избирателей в отношении проживающих за границей швейцарских граждан» от 1 декабря 2009 года.

При проведении выборов в законодательные органы, соответствующий кантон делится на определенное число избирательных округов. Их число может быть неизменным либо

---

<sup>107</sup> Закон кантона Юра «О политических правах» от 26 октября 1978 г. (Loi du canton de Jura sur les droits politiques du 26 octobre 1978) <https://rsju.jura.ch/fr/viewdocument.html?idn=20013&id=36763>

меняться в зависимости от результатов регулярно проводимой переписи населения. Правовые нормы, регламентирующие территориальное деление избирательных округов кантона, чаще всего закрепляются либо в конституции, либо в законе о политических правах кантона.

Для федеральных выборов границы кантонов одновременно являются границами соответствующих федеральных избирательных округов. Вместе с тем, законодательством кантонов предусматривается их более дробное деление на округа, формируемые для организации региональных и местных выборов. Для оптимизации их проведения — особенно это касается кантонов, использующих пропорциональную избирательную систему, — границы избирательных округов кантона могут как совпадать с границами коммун, так и объединять несколько коммун в один избирательный округ. Распределение мандатов по результатам выбора между избирательными округами происходит на основании постановлений правительства кантона, которые действуют в течение определенного срока и базируются на данных регулярно проводимых переписей населения.

Контрольно-надзорные функции за проведением выборов и объявлением результатов возлагается на избирательный комитет кантона. В соответствии с постановлением Федерального совета «О политических правах» от 24 мая 1978 года<sup>108</sup>, обязанности по образованию кантонального избирательного комитета возложены на правительство соответствующего кантона. На кантональных выборах избирательный комитет занимается подведением результатов голосования на основе данных, предоставляемых коммунаmi, и их официальным опубликованием. Необходимо отметить, что функции кантонального избирательного комитета нередко возлагаются на канцелярию правительства кантона.

На уровне коммун исполнительным органом или иным специально уполномоченным на проведение выборов органом являются коммунальные избирательные комитеты. Как

---

<sup>108</sup> Постановление Федерального Совета «О политических правах» от 24 мая 1978 г. (Ordonnance du conseil fédéral sur les droits politiques du 24 mai 1978) <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19780105/index.html>

правило, они состоят из председателя, секретаря и нескольких членов, как правило, от трех до восьми человек, которые являются жителями и избирателями данной коммуны.

Даты проведения как кантональных, так и коммунальных выборов определяются правительством соответствующего кантона. При этом устанавливается обязанность кантона при определении такой даты предусматривать возможность досрочного голосования, а также организацию голосования по почте.

Коммунальные избирательные комитеты осуществляют подсчет голосов избирателей и передают полученные ими данные в избирательный комитет кантона.

Срок полномочий законодательного органа в большинстве кантонов составляет четыре года. В кантонах Фрибур, Во, Женева и Юра депутатские мандаты действуют в течение пяти лет. Выборы проходят по пропорциональной избирательной системе во всех кантонах, кроме Аппенцелль-Ауссерроден, Аппенцелль-Иннерроден и Граубюнден.

Выборы в Совет кантона — так называется законодательный орган кантона Аппенцелль-Ауссерроден проходят по мажоритарной избирательной системе. Согласно Конституции кантона от 30 апреля 1995 года<sup>109</sup>, каждая коммуна должна иметь хотя бы одно место в Совете. При этом внутри коммун выборы могут проходить на основании пропорциональной избирательной системы.

При выборах в Большой совет — законодательный орган кантона Аппенцелль-Иннерроден<sup>110</sup> предусматривается, что каждый избирательный округ имеет как минимум по четыре места, а остающиеся двадцать шесть мандатов распределяются между коммунами в зависимости от численности их населения.

В кантоне Женева при выборах в законодательный орган

---

<sup>109</sup> Конституция кантона Аппенцелль-Ауссерроден от 30 апреля 1995 г. (Constitution du canton Appenzell Rhodes-Extérieures du 30 avril 1995) <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/18720003/index.html>

<sup>110</sup> Конституция кантона Аппенцелль-Иннерроден от 24 ноября 1872 г. (Constitution du canton Appenzell Rhodes-Intérieures du 24 novembre 1872) <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/18720003/index.html>

кантона — Большой совет установлен заградительный барьер в 7%.

Кантон Юра разрешает голосовать на своей территории иностранным гражданам, которые удовлетворяют ряду условий, в частности:

- достигли совершеннолетия;
- непрерывно проживают на территории Швейцарии как минимум в течение 10 лет;
- срок проживания в кантоне Юра составляет не менее одного года (ценз оседлости сокращается до одного месяца для коммунальных выборов).

При этом иностранные граждане, удовлетворяющие указанным требованиям, не должны предпринимать никаких дополнительных действий для того, чтобы их внесли в списки избирателей. Они автоматически получают все необходимые для голосования документы по почте за 10 дней до объявленной даты выборов. Тем не менее необходимо уточнить, что иностранные граждане не могут участвовать в выборах федерального уровня, то есть в выборах в Национальный совет.

В кантоне Во выборы в парламент, который состоит из 150 депутатов, проходят на основе пропорциональной избирательной системы, при этом количество избираемых депутатов от каждого из избирательных округов зависит от численности проживающего в нем населения. Избиратели могут, как и на федеральных выборах, вписывать в избирательные бюллетени имя одного и того же кандидата несколько раз. Выборы в Большой совет, состоящий из 7 членов, проходят в два тура по мажоритарной системе<sup>111</sup>.

Законодательство кантонов допускает создание представительных органов местного самоуправления. Но на практике они существуют только примерно в одной из десяти коммун Швейцарии. Численный состав этих органов устанавливается самостоятельно каждой коммуной и составляет от 30 до 125 членов, которые избираются на основании пропорциональной избирательной системы. Как правило, коммуна

---

<sup>111</sup> <http://wp.unil.ch/aessp/files/2017/04/Elections-Vaudois.pdf>

представляет собой один избирательный округ. Исключение составляет Цюрих, где коммуны делятся на несколько избирательных округов.

В остальных 90% швейцарских коммун представительных органов нет, и их функции осуществляют муниципальные народные собрания, что объясняется небольшой численностью населения большей части коммун. В этих коммунах решение вопросов местного самоуправления осуществляется непосредственно населением на регулярно проводимых собраниях, к участию в которых под председательством мэра допускаются все жители коммуны, обладающие избирательным правом.

Высшие исполнительные органы власти кантонов также являются выборными. Число их членов может варьироваться в зависимости от кантона. Так, в кантонах Люцерн, Обвальден, Гларус, Тургау, Золотурн в него входят пять членов, а в кантонах Цюрих, Фрибур, Во, Женева, Базель-Штадт и в ряде других — семь. Во всех кантонах, за исключением Тичино, выборы проходят по мажоритарной избирательной системе, при которой кантоны представляют собой единые избирательные округа. В кантоне Тичино выборы проводятся по пропорциональной избирательной системе, при которой его территория разделяется на несколько избирательных округов.

Необходимо отметить своеобразную модель избирательной системы кантона Во, в котором согласно закону «Об осуществлении политических прав» от 16 мая 1989 года<sup>112</sup> первый тур выборов членов Правительства кантона проводится по мажоритарной системе абсолютного большинства, в то время как второй тур проходит по мажоритарной системе относительного большинства.

Правительство кантона Юра, состоящее из пяти мини-

---

<sup>112</sup> Закон кантона Во «Об осуществлении политических прав» от 16 мая 1989 г. (Loi du canton de Vaud sur l'exercice des droits politiques du 16 mai 1989) [http://www.rsv.vd.ch/rsvsite/rsv\\_site/doc.pdf?docId=5677&Pvigueur=&Padoption=&Pcurrent\\_version=17&PetatDoc=vigueur&Pversion=&docType=loi&page\\_format=A4\\_3&isRSV=true&isSJL=true&outformat=pdf&isModifiante=false](http://www.rsv.vd.ch/rsvsite/rsv_site/doc.pdf?docId=5677&Pvigueur=&Padoption=&Pcurrent_version=17&PetatDoc=vigueur&Pversion=&docType=loi&page_format=A4_3&isRSV=true&isSJL=true&outformat=pdf&isModifiante=false)

стров, избираемых на пятилетний срок, формируется на основании мажоритарной избирательной системы в два тура. По результатам первого тура считаются избранными кандидаты, которые набрали абсолютное большинство голосов (как минимум 50% плюс один голос). Остальные мандаты распределяются по результатам второго тура, проводимого уже по мажоритарной системе относительного большинства.

На уровне местного самоуправления в исполнительный орган коммуны входят от пяти до девяти членов, при этом на одного из них возлагаются функции мэра. Выборы проходят в основном по мажоритарной избирательной системе, однако существуют исключения. Так, например, коммуна Берн применяет пропорциональную избирательную систему.

### § 3. Выборы судей

Поскольку Швейцария является государством, которое сочетает элементы федеративного и конфедеративного устройства, то большая часть полномочий находится в ведении кантонов. В частности, к их компетенции относится формирование кантональных судебных систем.

Более того, Швейцария является одной из немногих стран (наряду с США<sup>113</sup>), где законодательно закрепляется возможность формирования судейского корпуса посредством выборов.

Судьи избираются либо населением, либо кантональными советами на срок от 3 до 8 лет<sup>114</sup>. На данный момент законодательство двадцати кантонов предусматривает избрание населением судей как минимум первой инстанции. Среди оставшихся шести кантонов, Шаффхаузен, Аргау и Невшатель наделяют полномочиями по определению судейского состава кантональные парламенты, в то время как кантоны

---

<sup>113</sup> О выборах в США судей отдельных штатов подробнее см.: Лафитский В.И. Конституционный строй США. М., 2011.

<sup>114</sup> [https://www.bger.ch/files/live/sites/bger/files/pdf/fr/wege\\_zum\\_bundesgericht.pdf](https://www.bger.ch/files/live/sites/bger/files/pdf/fr/wege_zum_bundesgericht.pdf)

Во и Вале доверяют процедуру назначения судей первой инстанции Апелляционному суду кантона. В кантоне Фрибур назначение судей кантона делегировано избирательному комитету<sup>115</sup>.

Необходимо отметить, что зачастую мировыми судьями и судьями первой инстанции становятся лица, не имеющие юридического образования, поскольку согласно швейцарской Конституции, любой гражданин Швейцарии может быть избран судьей. Более того, в двух кантонах допускается в отдельных случаях привлечение к рассмотрению дел иностранных граждан. Так, в кантоне Невшатель, судьями по трудовым спорам (суды прюдомов) могут быть иностранные граждане при условии, что они проживают на территории кантона не менее трех лет, а судьями специальных судов, рассматривающих дела об опеке, аренде недвижимости, а также в суды присяжных могут выбираться иностранные лица, проживающие в кантоне не менее пяти лет.

В кантоне Женева граждане других государств могут быть избраны в суды по делам несовершеннолетних, по трудовым спорам, по вопросам аренды и спорам, касающимся социального страхования.

По общему правилу, в кантоне Женева судьи избираются сроком на 6 лет (последние выборы состоялись в 2014 году). Каждая кандидатура должна получить положительный отзыв высшего судейского совета независимого органа, который обладает надзорной функцией над судьями в течение всего срока осуществления ими своих полномочий. Этот совет, возглавляемый Председателем Высшего суда кантона, состоит из Генерального прокурора, судей и судей в отставке, а также адвокатов, избираемых коллегами адвокатов.

Зачастую выборы в кантоне Женева проходят «по умолчанию», поскольку количество кандидатов не превышает количества вакантных мест. Так было, в частности, на последних выборах, когда на 534 места претендовало 507 кандидатов. Исключение составили лишь выборы Генерального прокуро-

---

<sup>115</sup> [http://www.fr.ch/publ/files/pdf11/2002-06\\_023\\_rapport.pdf](http://www.fr.ch/publ/files/pdf11/2002-06_023_rapport.pdf)

ра кантона, на должность которого претендовали два кандидата.

В кантоне Берн организация выборов судей, а также Генерального прокурора кантона доверяется специальной Судебной комиссии. Она занимается регистрацией кандидатов, которые должны представить отзывы Высшего суда кантона, Административного суда, Генеральной прокуратуры, Ассоциации адвокатов Берна, а также Ассоциации судей и прокуроров Берна. На основании полученных отзывов Судебная комиссия выносит решение о допуске того или иного кандидата к участию в выборах. В случае отрицательного заключения она информирует об этом соответствующего кандидата и может заслушать представленные им возражения. Завершает указанную процедуру составление общего списка лиц, рекомендуемых к избранию на судебские должности.

Практически во всех кантонах выборы судей первой инстанции, равно как и мировых судей, проходят по мажоритарной системе. Исключение составляет только кантон Тичино, применяющий пропорциональную систему.

Согласно мнению Томаса Стадельмана, судьи Федерального суда, избрание судей на относительно короткий срок (от 3 до 6 лет) является достаточно серьезной проблемой, поскольку перед каждым выборами кандидатам приходится проходить все необходимые процедуры заново. Тем не менее по оценкам многих экспертов, этот недостаток компенсируется очень широкой независимостью судебной системы Швейцарии<sup>116</sup>.

#### *Выводы*

Несмотря на ряд схожих черт, избирательные системы кантонов обладают рядом уникальных свойств, отражающих исторический путь их развития. Свобода кантонов и коммун самостоятельно устанавливать процедуры формирования своих органов власти как на региональном, так и на местном уровнях тщательно ими поддерживается и оберегается, что

---

<sup>116</sup> [https://www.union-syndicale-magistrats.org/web2/themes/fr/userfiles/fichier/publication/npj/npj416/29\\_NPJ416.pdf](https://www.union-syndicale-magistrats.org/web2/themes/fr/userfiles/fichier/publication/npj/npj416/29_NPJ416.pdf)

позволяет сохранять самобытность и разнообразие их форм и систем.

Отметим также широкую вовлеченность населения в избирательные процессы при выборах не только органов законодательной власти, но и органов исполнительной и судебной власти кантонов, а также органов местного самоуправления, что позволяет максимально расширить возможности граждан участвовать в жизни кантонов и коммун и влиять на проводимую ими политику, в том числе непосредственно определяя приоритетные направления их развития.

### Глава III. Референдум и народная инициатива

Несмотря на широкое развитие выборных органов в Швейцарии, роль референдумов и народной инициативы не стала меньше, они и по сей день остаются одними из основных институтов прямой демократии, существенно расширяя возможности прямого участия народа в управлении страной.

Следует отметить, что, согласно швейцарской конституционной доктрине, народ рассматривается как субъект непосредственного волеизъявления и признается институтом власти, наделенным определенными чертами<sup>117</sup>.

То обстоятельство, что государственная власть непосредственно контролируется со стороны швейцарских граждан, предопределяет сохранение высокого уровня децентрализации государства. Реализация народом права на референдум позволила остановить многие инициативы федеральных властей по расширению своих полномочий, оставив им лишь тот минимум прав, который необходим для реализации общегосударственных задач.

Во многом это связано с тем, что граждане кантонов и коммун больше доверяют региональным и местным органам власти и имеют существенно большие возможности влияния на проводимую ими политику. Поэтому они пытаются сдерживать по возможности процессы централизации власти, используя инструменты прямой демократии.

По оценке А. Эсмена, одного из самых известных правоведов Франции рубежа XIX - XX веков, Швейцарию можно смело называть родиной *«народного законодательства, где оно прижилось на вполне подготовленной почве, став всеобщим институтом общего права»*<sup>118</sup>.

Высоко оценивал референдумы и видный швейцарский политик той же эпохи Ф. Курти, который называл их *«политической школой для народа и средством культурного развития*

---

<sup>117</sup> Auer A., Malinverni G., Hottelier M., Droit constitutionnel suisse, vol. I, l'État, Berne. 2000. P. 190.

<sup>118</sup> Эсмен А. Общие основания конституционного права. СПб., 1909. С. 295—296.

*первостепенной важности»*. Описывая преимущества сохранения институтов прямой демократии, он продолжал:

*«Где действует референдум, там все классы населения занимаются государством и его задачами... Народ нашего времени не хочет быть misera contribuens plebs (плебсом, достойным презрения — прим. авторов). Он не хочет ждать, пока его признают зрелым и способным использовать более обширные права... Тем лучше, что он сам вступает в свои права: они дадут ему образование и воспитание, сделают его экономически независимым и духовно свободным. Референдум оказался чрезвычайно полезным для законодательства и всей жизни тем, что он обеспечивает большее влияние на них общественному мнению и всеобщей воле: ведь представительные учреждения везде, где только они могут действовать самовластно, слишком склонны превращаться в особое сословие, в касту, которая вместо общественных интересов блюдет лишь свои собственные. Народные голосования референдума напоминают парламентариям об их обязанностях; они заставляют их искать сближения с народом»<sup>119</sup>.*

В Швейцарии, помимо референдума, применяется еще один механизм прямой демократии, который дает возможность определенной части избирательного корпуса инициировать процесс принятия, пересмотра или отмены государственных актов<sup>120</sup>.

Референдум позволяет гражданам посредством голосования высказывать свое мнение по вопросам сохранения действующих либо необходимости принятия новых решений и нормативных правовых актов. В понятие референдума, помимо голосования, включаются все предшествующие процедуры по его организации и последующие процедуры по подсче-

---

<sup>119</sup> Курти Ф. История народного законодательства и демократии в Швейцарии: Пер. с нем. Г. Ф. Львовича СПб., 1900. С. 238.

<sup>120</sup> Л. Самородова-Богацкая. Федеральный референдум и народная инициатива в Швейцарии. Вопросы теории и практики. Понятие и теоретические основы института референдума. Книга первая. Изд-во Академия Естествознания, 2014. См.: <https://www.monographies.ru/ru/book/view?id=268>, последнее посещение 9.09.2017

ту голосов и подведению итогов голосования<sup>121</sup>.

Согласно федеральной Конституции и Федеральному закону «О политических правах», в Швейцарии проводятся два вида референдумов - обязательный и факультативный.

Институт факультативного референдума был впервые введен федеральной Конституцией 1874 года. Важными вехами на пути развития референдума, как способа прямого участия населения в управлении государством, стало постепенное расширение на протяжении XX века круга вопросов, которые могли стать предметом референдума по вопросам не только внутренней, но и внешней политики государства, в том числе по заключению международных договоров (1921 год), по упразднению чрезвычайных федеральных постановлений (1949 год), по увеличению числа подписей, необходимых для вынесения того или иного вопроса на референдум либо оформления в форме народной инициативы (1971 год) и т.д.<sup>122</sup> В 1987 году была введена процедура двойного одобрения — и народом, и властью кантонов, народной инициативы, вынесенной на голосование<sup>123</sup>.

## § 1. Виды референдума и выносимые на него вопросы

Право избирательного корпуса выдвигать требования о проведении обязательного или факультативного референдумов закреплено в главе 2 раздела 4 Федеральной Конституции Швейцарии и подробно регламентируется в разделах 4 и 5 Федерального закона «О политических правах»<sup>124</sup>.

---

<sup>121</sup> См. : L. Neidhart, Plebiszit und pluralitäre Demokratie, 1970, E. Grisel, Initiative et référendum populaires, 1987 (32004), S. Möckli, Direkte Demokratie, 1994, A. Auer, éd., Les origines de la démocratie directe en Suisse, 1996, G. Kirchgässner et al., Die direkte Demokratie, 1999.

<sup>122</sup> См. Serduit U. Referendums in Switzerland//Referendums Around the World. 2014. Ed. By Matt Qvortrup. London. 2014.

<sup>123</sup> Кочерга А.В. Прямое волеизъявление народа как основа конституционного строя в Швейцарской Конфедерации: дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 / РАНХиГС. — М., 2008. — С. 22.

<sup>124</sup> Федеральный закон «О политических правах» (loi fédérale sur les

По мнению швейцарских ученых-конституционалистов, право народа на обязательный референдум позволило не только постоянно подтверждать легитимность швейцарской Конституции, но и придавать ей большую гибкость<sup>125</sup>. Так, Конституция 1874 года с момента принятия и до ее отмены в апреле 1999 года подвергалась частичному пересмотру 163 раза, из которых 12 раз — по народной инициативе, 19 — благодаря контрпроектам, представленным федеральным парламентом в ответ на народные инициативы, в остальных случаях — вследствие собственных предложений федеральных властей. 170 проектов пересмотра федеральной Конституции были отклонены народом. Еще один референдум 18 апреля 1999 года признал ее действие прекращенным в связи с принятием новой Конституции. Таким образом, в общей сложности за 125 лет действия Конституции 1874 года было проведено 334 обязательных федеральных конституционных референдумов<sup>126</sup>.

Всего же с 1848 по 2018 годы было проведено 619 федеральных референдумов, на которых были одобрены 299 вынесенных на голосование вопросов и отклонены — 334<sup>127</sup>. Особая активность граждан отмечалась в 1990-е годы, накануне принятия новой Конституции: за 10 лет было проведено 105 федеральных референдумов<sup>128</sup>.

Такая высокая динамика проведения референдумов сохраняется в целом и в новом тысячелетии. В частности, за последние 5 лет (июнь 2013 г. — июнь 2018 г.) было проведено 46 референдумов, краткое описание которых приведено в приложении 12.

Проведение референдума обязательно в следующих слу-

---

droits politiques) : <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19760323/index.html>

<sup>125</sup> Auer A., Malinverni G., Hottelier M., Droit constitutionnel suisse, vol. I, l'État. Berne. 2000. P. 223.

<sup>126</sup> Л. Самородова-Богачка. Федеральный референдум и народная инициатива в Швейцарии. Вопросы теории и практики. Понятие и теоретические основы института референдума. Книга первая.

<sup>127</sup> Данные о количестве проведенных общенациональных референдумов см. в Приложении 11.

<sup>128</sup> [https://www.admin.ch/ch/f/pore/va/vab\\_2\\_2\\_4\\_1](https://www.admin.ch/ch/f/pore/va/vab_2_2_4_1)

чаях:

- Пересмотр Конституции, если в подбор принимается новая Конституция, предложенные поправки к Конституции отвергнуты Федеральным собранием, по проекту новой Конституции между Национальным советом и Советом кантонов возникают разногласия;

- Принятие чрезвычайных федеральных законов, которые лишены конституционной основы, и срок действия которых превышает один год;

- вступление Швейцарии в наднациональные сообщества и в организации коллективной безопасности.

При этом любое изменение или пересмотр Конституции должны быть одобрены не только на референдуме, но и большинством кантонов.

Согласно швейцарской юридической доктрине, различаются три вида обязательных конституционных референдумов: конституирующий, ревизионный и суверенный. Такая классификация на подвиды считается отличительным признаком швейцарских референдумов.

Конституирующий референдум — это всенародное голосование по выбору и утверждению первой Конституции либо ее основных учреждающих принципов. Такой референдум позволяет народу наравне с другими государственными органами реализовать роль основателя нового конституционного правопорядка. В Швейцарии единственным референдумом федерального уровня, носившим конституирующий характер, принято считать референдум 1803 года, на котором была принята вторая Конституция Швейцарии (Акт Примирения). Согласно мнению швейцарских конституционалистов, референдумы, на которых были приняты Конституции 1874 и 1999 годов, носили ревизионный, но никак не учредительный характер<sup>129</sup>.

Ревизионный референдум, таким образом, является всенародным голосованием, которое проводится с целью изменения действующей Конституции в соответствии с предпи-

---

<sup>129</sup> Auer A., Malinverni G., Hottelier M., *Droit constitutionnel suisse*, vol. I, l'État. Berne. 2000. P. 250.

санной в ней процедурой. Таким образом, мнение народа спрашивается, чтобы получить одобрение и ратифицировать заранее подготовленный и предложенный проект реформирования положений Конституции. Ревизионные референдумы проводятся чаще всего при необходимости приведения существующей Конституции в соответствие с изменившимися реалиями и условиями жизни государства и его граждан. Как правило, они направлены на внесение изменений лишь в отдельные части конституций.

Суверенным референдумом считается такое голосование, на которое выносятся вопросы о территориальных изменениях, самоопределении децентрализованных сообществ (под ними в основном понимаются кантоны) или вступление Швейцарии в наднациональную организацию. Основной целью подобного референдума является подтверждение проектов или предложений по изменению внутреннего устройства и территориального деления Швейцарской Республики, а также по ограничению ее суверенитета как субъекта международного права<sup>130</sup>.

В отличие от обязательного, факультативный референдум предназначен в основном для выявления рекомендаций по поводу определенного нормативного правового акта в порядке, предусмотренном статьей 141 федеральной Конституции.

Факультативный референдум проводится, если в поддержку его проведения собрано как минимум 50000 подписей избирателей, либо с такой инициативой выступают не менее восьми кантонов.

Предметом факультативного референдума могут стать:

- федеральный закон, в том числе чрезвычайный, чье действие превышает один год;
- постановления федерального правительства в рамках, установленных Конституцией и законодательством;
- международные договоры, которые имеют неограниченный срок действия; подразумевают вступление Швейцарии в какую-либо международную организацию; содержат поло-

---

<sup>130</sup> Auer A., Malinverni G., Hottelier M., Droit constitutionnel suisse, vol. I, l'État. Berne, 2000. P. 249.

жения, требующие введения новых правовых норм в форме федеральных законов.

Необходимое число подписей избирателей должно быть собрано в течение 100 дней с момента опубликования нормативно-правового акта. Проверкой достоверности подаваемых подписей занимается Федеральная канцелярия.

В указанные сроки должна быть осуществлена и инициатива кантонов по проведению факультативного референдума. Как правило, если законодательством кантона не установлено иное, такое решение принимается его законодательным органом.

Необходимо подчеркнуть, что с точки зрения швейцарской доктринальной традиции вопросы классификации демократических институтов и статуса субъекта, поднявшего вопрос о проведении референдума, являются принципиально важными. Классическим признается инициирование референдума непосредственно самими гражданами. Инициативы кантонов рассматриваются как нетипичные или исключительные, а проводимые по их требованию референдумы — экстраординарными.

*«Экстраординарный референдум, как отмечают известные швейцарские конституционалисты, не является проявлением непосредственной демократии и отличается от референдума ординарного (обыкновенного, общепринятого) тем, что всенародное голосование организуется не по просьбе части народа, а созывается государственным органом: главой государства, парламентом, меньшинством депутатов, либо органами «децентрализованных коллективов» — парламентами кантонов»<sup>131</sup>.*

Помимо этого, в Швейцарии используется такая разновидность референдумов, которая по своей сути является предварительной и называется «голосованием по принятию решения в принципе». Она позволяет гражданам высказать свое мнение по поводу необходимости пересмотра, в частности, Конституции или ее отдельных положений. Результат подобного всенародного волеизъявления носит императив-

---

<sup>131</sup> Auer A., Malinverni G., Hottelier M., Droit constitutionnel suisse, vol. I, l'État. Berne. 2000. P. 187.

ный характер.

В прошлом неоднократно предпринимались попытки установить право проведения на федеральном уровне референдумов, касающихся финансовых вопросов. Но они были безуспешными. Не были восприняты и инициативы, допускающие проведение по целому ряду административных вопросов, касающихся, например, военных расходов (такие попытки были предприняты в 1952 году и в 1987 году), строительства общенациональных автомобильных трасс (1978 год), возведения атомных электростанций (1979 год и 1984 год). В 2000 году граждане Швейцарии отклонили предложение, вынесенное на голосование в рамках народной инициативы, по вопросу о возможности проведения референдумов по контрпроектам, как альтернативы федеральным законам<sup>132</sup>.

## § 2. Народная инициатива

После реформы 2003 года швейцарские конституционалисты стали выделять три вида народной инициативы — конституционную, законодательную и административную, в зависимости от природы того акта, которые становился ее предметом.

Ранее вопросы, выносимые на голосование в порядке народной инициативы, могли касаться только изменения Конституции. С 2003 года их спектр существенно расширился.

В первую очередь это связано с тем, что ограничение права народной инициативы исключительно вопросами конституционного пересмотра приводило к появлению в Конституции положений, не соответствующих ее уровню и относившихся скорее к области регулирования федерального законодательства или даже подзаконных нормативных правовых актов<sup>133</sup>.

По сути, народная инициатива является правовым механизмом, дополняющим или предваряющим референдум,

---

<sup>132</sup> <http://www.hls-dhs-dss.ch/F10387.php>

<sup>133</sup> Aubert J.-F. Petit commentaire de la Constitution fédérale Suisse du 18 avril 1999, Zurich, 2003. P. 1081.

поскольку она определяет круг тех вопросов, которые будут вынесены на всеобщее голосование. Таким образом, являясь промежуточным этапом, она требует изначального проведения предварительного голосования, как это, к примеру, предусмотрено в статье 138 федеральной Конституции при решении вопроса о полном конституционном пересмотре. При этом такая народная инициатива, в случае ее одобрения большинством избирателей, является прямой, обязывающей к проведению референдума по предложенным вопросам, независимо от позиции или мнения органов государственной власти.

Как отмечалось, для частичного изменения федеральной Конституции требуется согласие не только большей части избирательного корпуса, но и большинства кантонов.

Народная инициатива по частичному пересмотру Конституции может быть осуществлена в форме готового проекта конституционной поправки либо в виде общих предложений по ее содержанию. В последнем случае решение о том, принимать или не принимать такие предложения и разрабатывать на их основе соответствующий проект конституционной поправки, принимает Федеральное Собрание.

Однако отказ Парламента в подобной доработке не препятствует проведению голосования по предложениям, выдвинутым в порядке народной инициативы. В такой ситуации Федеральное собрание может подготовить альтернативный контрпроект, который также выносится на голосование одновременно с первоначальным предложением, выдвинутым в порядке народной инициативы.

Проект считается принятым, если его одобрило простое большинство избирателей, принявших участие в голосовании, а по вопросам, требующим одобрения как избирателей, так и кантонов, должна быть получена, кроме того, поддержка и большинства кантонов. Если проект народной инициативы получил одобрение большинства граждан и кантонов, он обязан быть доработан Федеральным собранием до уровня детального законопроекта по частичному пересмотру положений Конституции. В случае, если из двух проектов один

получил большинство голосов граждан, а другой — поддержку кантонов, то оба проекта считаются отклоненными.

Необходимо отметить, что на федеральном уровне народная инициатива традиционно используется для инициирования вопроса о пересмотре Конституции. В первую очередь, это связано с тем, что данный инструмент прямого народовластия исторически не был создан для его использования для изменения федерального законодательства. При этом на кантональном уровне наблюдается прямо противоположная тенденция: народная инициатива широко используется именно в законодательной сфере.

В связи с этой исторической особенностью становится очевидным, почему, с точки зрения швейцарских правоведов, народная инициатива представляет собой, в первую очередь, правовое средство для инициирования полного или частичного изменения Конституции<sup>134</sup>.

В то же время долгое время этот инструмент народного волеизъявления, принятый изначально как орудие защиты слабых, позволяющее меньшинству, не представленному в высших органах власти, высказывать свое мнение и доносить свою точку зрения, проблемы и пожелания до властных структур, оставался практически невостребованным. Несмотря на его введение еще в 1891 году, его «звездный час» настал лишь относительно недавно: за последние 30 лет 70% текстов, поступающих в федеральную Канцелярию, являются народными инициативами.

Это частично объясняется тем, что в наши дни собрать необходимые 100000 подписей стало гораздо проще, поскольку это соответствует 1,9% населения, в то время как изначально надо было заручиться поддержкой как минимум 7,6%<sup>135</sup>.

Начиная с 1990 года мощный импульс народным инициативам придала Народная партия Швейцарии, которая стала

---

<sup>134</sup> Л. Самородова-Богацкая. Федеральный референдум и народная инициатива в Швейцарии. Вопросы теории и практики. Понятие и теоретические основы института референдума. Книга первая.

<sup>135</sup> <http://nashagazeta.ch/news/politique/125-let-narodnoy-iniciative-v-shveytsarii>

использовать их для проведения законодательных проектов в обход парламентских процедур, и добилась в этом заметных успехов. В последние двадцать лет швейцарцы провели больше голосований по народным инициативам, чем практически за весь век до этого.

Народные инициативы все чаще получают положительный ответ по результатам голосования. Если с 1932 по 1982 годы только одна инициатива была успешной, то за последние 15 лет их стало уже больше десяти<sup>136</sup>.

Тем не менее, более активное использование этого инструмента прямой демократии все чаще вызывает критику со стороны швейцарских юристов. В первую очередь это связано с тем фактом, что институт народной инициативы стал активно использоваться различными политическими партиями и группировками, как инструмент, позволяющий избежать многочисленных согласований, переговоров, консенсусов и прочих средств поиска компромиссов, учитывающих интересы различных политических и социальных групп, которые в обязательном порядке присутствуют при принятии законопроектов в парламенте.

При голосовании по проекту, вынесенному путем народной инициативы, такой механизм неприменим — текст либо принимается, либо отклоняется в том виде, в котором он был представлен на суд граждан. Это зачастую приводит к тому, что вместо поиска компромиссных, устраивающих большинство решений, Швейцария и ее граждане оказываются под влиянием диктатуры большинства, которое более или менее бездумно следует за инициативами, исходящими от той или иной политической партии, «проталкивающей» свое, зачастую одностороннее видение проблем и предлагающей популистские решения, не заботясь о более глобальном видении проблем и возможном влиянии предлагаемых решений на другие сферы жизни.

Кроме того, народные инициативы нередко вызывают на федеральном уровне трудоемкие последствия, поскольку

---

<sup>136</sup> <http://nashagazeta.ch/news/politique/20559>

они, в случае их одобрения, вынуждают вносить изменения в уже существующие или принимать новые статьи федеральной Конституции.

Еще одна проблема: народные инициативы зачастую касаются достаточно мелких деталей, которые, с одной стороны, не всегда соответствуют либо не способны адаптироваться к постоянно изменяющимся условиям современного мира, а с другой стороны, провоцируют падение уровня стабильности не только правовой, но и политической и социально-экономической жизни страны<sup>137</sup>.

### **§ 3. Референдумы на кантональном и коммунальном уровнях**

Положения, касающиеся проведения как обязательных, так и факультативных референдумов на региональном и местном уровнях, можно встретить во всех конституциях кантонов и в развивающих их нормы специальных нормативно-правовых актах кантонов и коммун.

На сегодняшний день реализация права на проведение референдума на региональном и локальном уровне, в первую очередь, направлена на обеспечение более полного, непосредственного контроля граждан за политикой, проводимой органами власти коммуны или кантона.

Следует отметить, что на кантональном уровне референдумы проводятся по гораздо большему кругу вопросов. Примерно в половине кантонов зачастую инициатором их проведения выступает парламент кантона с целью разделить с населением политическую ответственность за принимаемые по результатам голосования решения, которые представляются слишком сложными или непопулярными.

Нередко парламенты кантонов выступают с подобной инициативой для упрощения подготовительного этапа реформ, когда необходимость народного волеизъявления становится очевидной с целью минимизации возможной оппо-

---

<sup>137</sup> <http://nashagazeta.ch/news/politique/20559>

зиции со стороны отдельных социальных или политических сил.

Необходимо отметить, что в кантонах Цуг и Санкт-Галлен установлено правило, по которому любая парламентская фракция может поднять вопрос о проведении референдума. Здесь логика подобного решения отличается от описанной выше. Такая ситуация чаще всего возникает в случае, когда парламентское меньшинство хочет вынести на суд жителей кантона свое предложение, которое не совпадает с позицией большинства делегатов и не может быть согласовано и реализовано иным способом.

Такой подход, с одной стороны, показывает высокий уровень внимания к позициям парламентского меньшинства, а с другой, создает риски, что оно будет пользоваться этой возможностью для получения необоснованных уступок со стороны парламентского большинства, угрожая проведением бесчисленных референдумов. Подобные риски, несомненно, снижают потенциал кантонального парламентаризма<sup>138</sup>.

На кантональном и местном уровнях допускается проведение референдумов для принятия финансовых решений, касающихся налоговых и иных бюджетных поступлений, а также расходования публичных средств, что дает возможность жителям кантонов или коммун предотвращать возможные злоупотребления либо нерациональное использование общественных средств.

Референдумы по финансовым вопросам, превышающим установленные суммы, проводятся в обязательном порядке в кантоне Берн и в коммуне Винтертур кантона Цюрих. В кантоне Невшатель любые расходы, носящие постоянный характер, также обязательно должны быть одобрены на всенародном голосовании.

С другой стороны, в кантонах Во и Женева отсутствуют такие требования к обязательности референдумов по фи-

---

<sup>138</sup> Жан-Франсуа Обер. Народный референдум. Le referendum populaire par JEAN-FRANÇOIS AUBERT, Professeur à l'Université de Neuchâtel <https://www.unine.ch>

нансовым вопросам: они носят лишь факультативный характер<sup>139</sup>.

Факультативный референдум, равно как и народная инициатива, на кантональном и коммунальном уровнях также проводится при условии сбора определенного количества подписей в его поддержку. Зачастую оно определяется в зависимости от числа жителей кантона или коммуны, в частности, 15% - Невшателе и 10% - в Берне<sup>140</sup>.

Кантоны реализуют разные подходы к осуществлению народовластия. Если в Берне предпочтение отдается референдуму как форме прямого волеизъявления народа, то в кантонах Во, Женева и Невшатель большая часть инициатив исходит от членов парламента, как лиц, избранных населением для представления его интересов.

Можно выявить определенную корреляцию между порядком принятия решений в результате народных инициатив или факультативных референдумов и их общим количеством. В том случае, если список вопросов, которые могут быть вынесены на голосование, достаточно ограничен, то население, как правило, напрямую решает лишь самые острые вопросы, которые зачастую могут породить раскол в обществе. Как результат, по ним реже принимаются положительные решения, чем в ситуациях, когда факультативные референдумы или народные инициативы проводятся на более регулярной основе и по более широкому кругу вопросов<sup>141</sup>.

Помимо этого, на голосование на кантональном уровне выносятся непредвиденные расходы, к которым относятся, к примеру, решения о крупных инвестициях, а также о

---

<sup>139</sup> Здесь и далее: Доминик Жюе. Демократия и участие населения на локальном уровне в Швейцарии. (Dominique JOYE. Démocratie et participation locale en Suisse. Op.cit. CURAPP/CRAPS. Démocratie locale. Représentation, participation et espace public, PUF, 1999) [https://www.u-picardie.fr/curapp-revues/root/43/dominique\\_joye.pdf\\_4a0a91030611e/dominique\\_joye.pdf](https://www.u-picardie.fr/curapp-revues/root/43/dominique_joye.pdf_4a0a91030611e/dominique_joye.pdf)

<sup>140</sup> Жан-Франсуа Обер. Народный референдум. Le referendum populaire par Jean-Francois Aubert, Professeur à l'Université de Neuchâtel <https://www.unine.ch>

<sup>141</sup> См. примеч. 139 на с. 381.

бюджетном дефиците, не превышающем некоторой установленной суммы, в случае если это не связано с расходами, относящимися к выполнению уже существующих законов.

В то же время необходимо отметить, что участие избирателей в голосованиях по народным инициативам остается достаточно низким. При этом наблюдается следующая закономерность: чем больше население коммуны, тем ниже уровень участия населения. Так, если в Винтертур, коммуне кантона Цюрих, уровень явки на избирательные участки может достигать по отдельным вопросам 70%, то в Женеве он крайне редко превышает 30% от общего числа граждан, имеющих право голосов.

С целью повышения уровня участия избирателей на референдумы выносят несколько вопросов. С одной стороны, это снижает затраты на проведение референдума или народной инициативы, с другой — повышает уровень явки, поскольку вопросы зачастую разноплановый характер и, соответственно, затрагивают различные группы населения<sup>142</sup>.

### *Выводы*

Многие правоведы считают швейцарские инструменты прямой демократии той самой сдерживающей силой, которая позволяет сохранить стабильность политической ситуации в Швейцарии, несмотря на постоянно меняющуюся обстановку в Европе и в мире в целом.

Стремление к политической стабильности и постепенности каких бы то ни было изменений, культивировались и продолжают поддерживаться в стране специально, что не может не сказываться и на результатах референдумов, как правило, подтверждающих высокий уровень консервативности менталитета швейцарских граждан.

Российский правовед П.И. Новгородцев отмечал еще до Октябрьского переворота 1917 года, что при изучении результатов референдумов в Швейцарии в первую оче-

---

<sup>142</sup> См. примеч. 139 на с. 381.

редь бросается в глаза, что зачастую положительное или отрицательное решение принимается с крайне маленьким перевесом голосов, что показывает определенную «нерешительность» электората по выносимым на голосование вопросам<sup>143</sup>.

С тех пор мало что изменилось. Швейцарцы по-прежнему стараются максимально сгладить, если не удастся избежать конфликта между проверенным старым и неизученным новым, что поневоле приводит к предпочтительности выбора существующих политических элит, разделяющих консервативные взгляды.

При отсутствии сильной поляризации политиков хорошо развитые неформальные сетевые отношения позволяют при помощи координации и использования фактора «общинной этики» распределять влияние и власть между участниками политических процессов разных уровней и минимизировать разрыв между сторонниками противоположных мнений и, благодаря этому, обеспечивать большинство при голосовании<sup>144</sup>.

В целом, при проведении референдумов преобладает небольшой разброс во мнениях избирателей, что объясняется не столько неосведомленностью части электората, сколько тем, что они не входят в систему хорошо отлаженных формальных и неформальных политических и социальных связей и в то же время не поглощены большинством<sup>145</sup>.

## Заключение

После вступления в силу ныне действующей Конституции Швейцарской Республики регулирование многих обла-

---

<sup>143</sup> Новгородцев П. И. Введение в философию права. Кризис современного правосознания. СПб., 2000. С. 163—164.

<sup>144</sup> Kriesi H. Le système politique Suisse. Geneve. 1998. P. 11.

<sup>145</sup> Самородова-Богацкая Л. В. Совершенствование процедуры голосования на федеральном уровне. Опыт Швейцарии // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. № 11. 2014.

стей права, в том числе избирательного, вышло на новый уровень, который позволяет «учесть требования и вызовы нового столетия, обеспечить социальный мир и подобающее место страны в Европе»<sup>146</sup>. Именно ее принятие дало мощный импульс волне реформ избирательного законодательства, как на федеральном, так и на кантональном уровнях. Более того, около половины кантонов также полностью обновили свои конституции.

Кроме того, многие кантоны приняли новые законы, регулирующие вопросы избирательного права: Закон кантона Цюрих «О политических правах» от 1 сентября 2003 года; Закон кантона Берн «О политических правах» от 5 июня 2012 года; Вводный закон кантона Нидвальден к Федеральному закону «О политических правах» от 27 мая 2009 года; Закон кантона Цуг «О выборах и голосовании» от 28 сентября 2006 года; Закон кантона Фрибур «Об осуществлении политических прав» от 6 апреля 2001 года; Закон кантона Граубюнден «О политических правах» от 17 июня 2005 года; Закон кантона Во «О выборах членов в Совет кантонов» от 2 июля 2003 года; Закон кантона Вале «О политических правах» от 13 мая 2004 года.

На федеральном уровне устанавливается весьма ограниченный набор правовых норм, регулирующих избирательное законодательство. В основном в нем содержатся предписания, касающиеся определения принципов и особенностей избирательной системы Швейцарской Республики, а также общий порядок регулирования процесса голосования. Основная часть норм, содержащих детальные указания и предписания в части организации и проведения выборов, принимается на уровне кантонов. Это неудивительно, поскольку федеральными выборами в Швейцарии являются лишь выборы в Национальный совет. При этом даже при проведении этих выборов отсутствует общенациональная норма представительства кантонов, которые самостоятельно рассчитывают избирательную квоту.

---

<sup>146</sup> Авраменко С.Л. Новая Конституция Швейцарской Конфедерации: право и современность // Государство и право, 2001, № 7. — С. 77.

На федеральном уровне отсутствует какой бы то ни было общий орган, ответственный за руководство и контроль за проведением голосования. Эти функции возложены, как правило, на кантональные избирательные комитеты, исполняющие данные обязанности на территории соответствующих кантонов.

В то же время кантоны вольны регулировать как процедуру голосования в Совет кантонов, так и выборы на кантональном и коммунальном уровнях. Именно эта черта избирательного права Швейцарии приводит в итоге к столь большому разнообразию подходов к организации избирательной системы в зависимости от кантона и даже порой коммун.

Необходимо отметить тот факт, что на территории Швейцарии применяются как мажоритарная, так и пропорциональная избирательная системы. Выбор в пользу той или иной из них определяется как характером выборов, так и особенностями законодательства кантонов.

Так, для выборов в Национальный совет, а также в законодательные органы кантонов, кроме Аппенцель-Иннерродена, Аппенцель-Ауссерродена и Граубюндена, применяющих мажоритарную избирательную систему, установлена пропорциональная избирательная система.

Совет кантонов формируется, за исключением кантонов Юра и Невшатель, на основании мажоритарной системы. Мажоритарная система используется в большинстве кантонов и при выборах судей, а также, кроме кантонов Цуг и Тичино, при формировании органов исполнительной власти кантонального уровня.

Подобное разнообразие подходов к выбору избирательных систем можно объяснить следующим фактом. Пропорциональная избирательная система была введена лишь в начале XX века, на волне проведения демократических реформ, но она так и не смогла заменить мажоритарную избирательную систему, поскольку она изначально воспринималась, как одна из политических традиций Швейцарии, отражающих особенности национального общественного сознания.

Избирательные кампании также обладают рядом особенностей. В первую очередь, необходимо отметить тот факт, что основная часть предвыборной агитации осуществляется через сеть Интернет либо печатные средства массовой информации. Это связано, прежде всего, с запретом политическим партиям и кандидатам проводить агитационные мероприятия на швейцарском радио или телевидении. Следует, впрочем, отметить, что этот запрет, установленный федеральным законодательством, достаточно легко обходят при помощи трансляций таких мероприятий на иностранных франко-, немецко- или итальяноязычных телеканалах или радиостанциях, которые принимаются на территории Швейцарии.

Существенные особенности отличают и политические партии Швейцарии, обладающие двойными, частно-публичными свойствами.

На конституционном уровне их статус был закреплен только в ныне действующей Конституции 1999 года.

Традиционно остается ограниченной и роль федерального законодательства. Установленный Федеральным законом «О политических правах» порядок регистрации политических партий носит факультативный характер. Многие аспекты их деятельности регулируются общими положениями Гражданского кодекса, которые касаются любых общественных объединений и не отражают специфики политических партий.

Так и не решена проблема создания достаточного правового формата регулирования финансирования деятельности политических партий, обеспечивающая его транспарентность и действенные формы контроля. Формально это сфера находится вне компетенции федерального законодательства, и федеральные власти не склонны проводить ее реформу, утверждая, что политические партии являются инструментом выражения волеизъявления народа, что нормы, регулирующие порядок организации и деятельности политических партий, носят частноправовой характер, что сфера контроля и мониторинга финансирования политиче-

ских партий выходит за рамки полномочий Конфедерации. И лишь в последние годы, во многом под влиянием международных организаций и по инициативе самих избирателей, такое положение дел начинает меняться.

Но неизменными остаются такие черты избирательной системы Швейцарии, как децентрализация и широкое применение выборов, референдумов, народных инициатив, других механизмов прямой демократии.

## Приложения

### Приложение 1

#### Состав Швейцарской Конфедерации<sup>147</sup>

Кантон	Крупнейший город	Площадь, км <sup>2</sup>	Население, чел. (2016)
Цюрих	Цюрих	1728,9	1 487 969
Берн	Берн	5959,1	1 026 513
Люцерн	Люцерн	1493,4	403 397
Ури	Альтдорф	1076,4	36 145
Швиц	Швиц	908,1	155 863
Обвальден	Зарнен	490,6	37 378
Нидвальден	Штанс	276,1	42 556
Гларус	Гларус	685,4	40 147
Цуг	Цуг	238,7	123 948
Фрибур	Фрибур	1670,8	311 914
Золотурн	Золотурн	790,5	269 441
Базель-Штадт	Базель	37,1	193 070
Базель-Ланд	Листаль	517,5	285 624
Шаффхаузен	Шаффхаузен	298,5	80 769
Аппенцель-Ауссерроден	Херизау	242,9	54 964
Аппенцель-Иннерроден	Аппенцель	172,5	16 033
Санкт-Галлен	Санкт-Галлен	2025,5	502 552
Граубюнден	Кур	7105,2	197 550
Аргови	Арау	1403,8	663 462
Тургау	Фрауэнфельд	990,9	270 709

<sup>147</sup> Составлено по данным Федерального статистического бюро Швейцарии// <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home.html>

Тичино	Беллинцона	2812,5	354 375
Во	Лозанна	3212,1	784 822
Вале	Сьон	5224,4	339 176
Невшатель	Невшатель	803,1	178 567
Женева	Женева	282,4	489 524
Юра	Делемон	838,8	73 122

*Приложение 2*

**Распределение мест в Национальном Совете  
и Совете Кантонов до выборов 2015 года**

<b>Название партии</b>	<b>Количество мест в Национальном совете</b>	<b>Количество мест в Совете кантонов</b>
Демократический союз центра	54	5
Социалистическая партия	46	11
Либерально-радикаль- ная партия	30	11
Христианско-демокра- тическая партия	28	13
Экологическая партия	15	2
Партия зеленые либералы	12	2
Буржуазно-демократи- ческая партия	9	1
Партия евангелистов	2	-
Лига Тичино	2	-
Движение граждан Женевы	1	-
Левостранная партия	1	-
различные правые	-	1

## Распределение мест в Национальном Совете и Совете Кантонов до выборов 2015 года

Название партии	Количество мест в Национальном совете	Количество мест в Совете кантонов	Количество голосов	%
Демократический союз центра	65	5	740 954	29,4
Социалистическая партия	43	12	475 071	18,8
Либерально-радикальная партия	33	13	413 434	16,4
Христианско-демократическая партия	27	13	293 654	11,6
Экологическая партия	11	1	177 938	7,1
Партия зеленые либералы	7	-	116 635	4,6
Буржуазно-демократическая партия	7	1	103 462	4,1
Партия евангелистов	2	-	данные отсутствуют	1,9
Лига Тичино	2	-	данные отсутствуют	1

Движение граждан Женева	1	-	данные отсутствуют	0,2
Левосторонняя партия	1	-	данные отсутствуют	0,3
Партия труда	1	-	данные отсутствуют	0,4
Различные правые	-	1		

**Распределение количества мест партий в Национальном совете по кантонам  
после выборов 2015 года**

Название партии/ кантон	Общее количество	Демократический союз центра	Социалистическая партия	Либерально-радикаль- ная партия	Христианско-демокра- тическая партия	Экологическая партия	Партия зеленые либералы	Буржуазно-демократи- ческая партия	Партия евангелистов	Лига Тичино	Движение граждан Женевы	Левоцентристская партия	Партия труда	Различные правые
Цюрих	35	12	9	5	2	2	3	1	1					
Берн	25	9	6	2		2	2	3	1					
Люцерн	10	3	1	2	3	1								
Ури	1	1												
Швиц	4	2		1	1									
Нидвальден	1	1												
Обвальден	1											1		
Гларус	1							1						



## Приложение 5

**Демократический союз центра.  
Динамика результатов выборов**

Год	Национальный Совет			Совет Кантонов
	Количество депутатов	Количество голосов	Процент голосов	Количество мест
1971	23	220 487	11,1	5
1975	21	192 053	9,9	5
1979	23	212 705	11,6	5
1983	23	217 166	11,1	5
1987	25	213 253	11	4
1991	25	243 268	11,9	4
1995	29	283 902	14,9	5
1999	44	440 159	22,6	7
2003	55	560 750	26,7	8
2007	62	672 562	28,9	8
2011	54	648 675	26,6	5
2015	65	740 954	29,4	5

## Приложение 6

**Социалистическая Партия.  
Динамика результатов выборов**

Год	Национальный Совет			Совет Кантонов
	Количество депутатов	Количество голосов	Процент голосов	Количе- ство
1919	41 из 198	не указано	23,5	0
1922	43 из 198	не указано	23,3	1
1925	49 из 198	не указано	25,8	2
1928	50 из 198	не указано	27,4	0
1931	49 из 187	не указано	28,7	2
1935	50 из 187	не указано	28	3
1939	45 из 194	не указано	25,9	3
1943	56 из 194	не указано	28,6	5
1947	48 из 194	не указано	26,2	5
1951	49 из 196	не указано	26	4
1955	53 из 196	не указано	27	5
1959	51 из 196	не указано	26,4	2
1963	53 из 200	не указано	26,6	3
1967	50	не указано	23,5	2
1971	46	452 195	22,9	4
1975	55	477 125	24,9	5
1979	51	443 794	24,4	9
1983	47	444 365	22,8	6
1987	41	353 334	18,4	5
1991	41	373 664	18,5	3
1995	54	410 136	21,8	5
1999	51	438 555	22,5	6

2003	52	490 392	23,3	9
2007	43	450 308	19,5	9
2011	46	451 236	18,7	11
2015	43	475 071	18,8	12

## Приложение 7

## Демократическо-Христианская Партия. Динамика выборов

Год	Национальный Совет		Совет Кантонов
	Количество депутатов	Процент голосов	Количество мест
1919	41	21	17
1922	44	20,9	17
1925	42	20,9	18
1928	46	21,4	18
1931	44	21,4	18
1935	42	20,3	19
1939	43	17	18
1943	43	20,8	19
1947	44	21,2	18
1951	48	22,5	18
1955	47	23,2	17
1959	47	23,3	18
1963	48	23,4	18
1967	45	22,1	18
1971	44	20,3	17
1975	46	21,1	17
1979	44	21,3	18
1983	42	20,2	18
1987	42	19,6	19
1991	35	18	16
1995	34	16,8	16
1999	35	15,9	15

---

2003	28	14,4	15
2007	31	14,6	15
2011	28	12,3	13
2015	27	11,6	13

*Приложение 8***Либерально-Радикальная партия. Динамика выборов**

<b>Год</b>	<b>Национальный Совет</b>			<b>Совет Кантонов</b>
	<b>Количество депутатов</b>	<b>Количество голосов</b>	<b>Процент голосов</b>	<b>Количество мест</b>
2011	30	364704	15,1	11
2015	33	413434	16,4	13

## Приложение 9

## Партия Зеленых. Динамика выборов

Год	Национальный Совет			Совет Кантонов
	Количество депутатов	Количество голосов	Процент голосов	Количество мест
1979	1	11583	0,6	0
1983	3	37079	1,9	0
1987	9	94378	4,9	0
1991	14	124149	6,1	0
1995	8	96069	5	0
1999	8	96807	5	0
2003	13	156226	7,4	0
2007	20	222206	9,6	2
2011	15	205984	8,4	2
2015	11	177938	7,1	1

*Приложение 10***Динамика общенациональных референдумов<sup>148</sup>**

2011—2018 гг. — 66 референдумов;  
2001—2010 гг. — 80 референдумов;  
1991—2000 гг. — 105 референдумов;  
1981—1990 гг. — 64 референдума;  
1971—1980 гг. — 81 референдум;  
1961—1970 гг. — 29 референдумов;  
1951—1960 гг. — 40 референдумов;  
1941—1950 гг. — 21 референдум;  
1931—1940 гг. — 22 референдума;  
1921—1930 гг. — 27 референдумов;  
1912—1920 гг. — 14 референдумов;  
1902—1910 гг. — 12 референдумов;  
1891—1900 гг. — 24 референдума;  
1882—1890 гг. — 12 референдумов;  
1848—1880 гг. — 22 референдума.

---

<sup>148</sup> По официальным данным федеральной Канцелярии // <https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/politische-rechte/volksabstimmungen.html>

*Приложение 11***Общенациональные референдумы последних пяти лет  
(июнь 2013 г — июнь 2018 г.)<sup>149</sup>****1) Референдум от 10 июня 2018 г. по вопросу одобрения  
Федерального закона «Об азартных играх» 2012 г.**

Примечание по предмету референдума: одобрение легализации проведения азартных игр в режиме онлайн и установление порядка налогообложения участников таких игр через сертифицированных провайдеров.

Общее количество зарегистрированных избирателей: 5391090;

Количество избирателей, принявших участие в голосовании: 1325982;

Количество голосов за федеральный закон: 1325982;

Количество голосов против федерального закона: 492247;

*Результат голосования:* Федеральный закон одобрен избирателями большинством в 72,9% голосов.

**2) Референдум от 10 июня 2018 г. по вопросу одобрения  
народной инициативы о суверенной денежной системе.**

Примечания по предмету референдума: народная инициатива с предложениями о запрещении каким-либо банкам, кроме Национального банка, осуществлять эмиссию денежных знаков; а также об установлении обязанности банков, предоставляющих кредиты, иметь наличные денежные средства в той сумме, на которую осуществляется кредитование. Для реализации народной инициативы требовалось ее одобрение большинством избирателей и большинством кантонов.

Общее количество зарегистрированных избирателей: 5391090;

Количество избирателей, принявших участие в голосова-

---

<sup>149</sup> По официальным данным федеральной Канцелярии // <https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/politische-rechte/volksabstimmungen.html>, а также иных источников, в том числе международных организаций.

нии: 1379448;

Количество голосов за народную инициативу: 442387;

Количество голосов против народной инициативы: 1379448;

*Результат голосования:* народная инициатива отклонена избирателями большинством в 75,7% голосов.

**3) Референдум от 4 марта 2018 г. по вопросу одобрения народной инициативы об упразднении обязательных платежей за пользование радио и телевидением.**

Примечания по предмету референдума: народная инициатива с предложениями об освобождении потребителей от уплаты обязательных платежей за пользование программами телерадиовещания, установленных в целях финансирования государственных региональных телевизионных и радиoproграмм. Для реализации народной инициативы требовалось ее одобрение большинством избирателей и большинством кантонов.

Общее количество зарегистрированных избирателей: 5391090;

Количество избирателей, принявших участие в голосовании: 2956354;

Количество голосов за народную инициативу: 833837;

Количество голосов против народной инициативы: 2098302;

*Результат голосования:* народная инициатива отклонена избирателями большинством в 71,6% голосов.

**4) Референдум от 4 марта 2018 г. по вопросу одобрения федерального Указа от 6 июня 2017 г. «О новых финансовых правилах с 2021 г.».**

Примечания по предмету референдума: представленный на одобрение избирателей Федеральный указ дает право федеральным властям пролонгировать действие прямых федеральных налогов и налога на добавленную стоимость до конца 2035 г.

Общее количество зарегистрированных избирателей: 5391090;

Количество избирателей, принявших участие в голосовании: 2904047;

Количество недействительных бюллетеней: 100497;

Количество голосов за Федеральный указ: 2358086;

Количество голосов против Федерального указа: 445464;

*Результат голосования:* Федеральный указ одобрен избирателями большинством в 84,1% голосов.

**5) Референдум от 24 сентября 2017 г. по вопросу одобрения Федерального закона «О пенсионной реформе 2020 г.».**

Примечания по предмету референдума: представленный на одобрение избирателей Федеральный закон предусматривает дополнительное финансирование программ пенсионного обеспечения по старости за счет увеличения возраста выхода женщин на пенсию с 64 до 65 лет. Голосование проводилось в одном «пакете» с голосованием по Федеральному указу «О дополнительном финансировании программ пенсионного обеспечения по старости»;

Общее количество зарегистрированных избирателей: 5372748;

Количество избирателей, принявших участие в голосовании: 2545047;

Количество голосов за Федеральный закон: 1186203;

Количество голосов против Федерального закона: 1320897;

*Результат голосования:* Федеральный закон отклонен избирателями большинством в 52,7% голосов.

**6) Референдум от 24 сентября 2017 г. по вопросу одобрения Федерального указа «О дополнительном финансировании программ пенсионного обеспечения по старости».**

Примечания по предмету референдума: представленный на одобрение избирателей Федеральный указ предусматривает дополнительное финансирование программ пенсионного обеспечения по старости за счет увеличения ставок налога на добавленную стоимость. Голосование проводилось в одном «пакете» с голосованием по Федеральному закону «О пенсионной реформе 2020 г.»

Общее количество зарегистрированных избирателей: 5372748;

Количество избирателей, принявших участие в голосовании: 2546386;

Количество голосов за Федеральный указ: 1254795;

Количество голосов против Федерального указа: 1257156;

*Результат голосования:* Федеральный указ отклонен избирателями большинством в 50,1% голосов.

**7) Референдум от 24 сентября 2017 г. по вопросу одобрения Федерального указа «О безопасности продуктов питания».**

Примечания по предмету референдума: представленный на одобрение избирателей Федеральный указ предусматривает комплекс мер в поддержку современной аграрной политики Швейцарии, направленной на реализацию долгосрочных программ обеспечения безопасными продуктами питания, а также на сохранение сложившегося баланса поставок отечественной и импортной аграрной продукции;

Общее количество зарегистрированных избирателей: 5372748;

Количество избирателей, принявших участие в голосовании: 2904047;

Количество голосов за Федеральный указ: 1943180;

Количество голосов против Федерального указа: 524919;

*Результат голосования:* Федеральный указ одобрен избирателями большинством в 78,7% голосов.

**8) Референдум от 21 мая 2017 г. по вопросу одобрения Федерального закона «Об энергетике».**

Примечания по предмету референдума: представленный на одобрение избирателей Федеральный закон «Об энергетике» от 30 сентября 2016 г. предусматривающий реализацию Национальной стратегии развития энергетики до 2050 г., в том числе по запрещению строительства новых атомных электростанций и внедрению новых технологий возобновляемой энергии;

Общее количество зарегистрированных избирателей: 5356538;

Количество избирателей, принявших участие в голосовании: 2297296;

Количество недействительных бюллетеней: 25980;

Количество голосов за Федеральный закон: 1322263;

Количество голосов против Федерального закона: 949053;

*Результат голосования:* Федеральный закон одобрен избирателями большинством в 58,2% голосов.

**9) Референдум от 12 февраля 2017 г. по вопросу одобрения финансовых мер по укреплению конкурентоспособности Швейцарии как места ведения бизнеса.**

Примечания по предмету референдума: представленные на одобрение избирателей меры, предусмотренные Федеральным законом «О реформировании налогообложения корпораций» от 17 июня 2016 г., были направлены на реализацию рекомендаций Организации экономического сотрудничества и развития по устранению налоговых преимуществ для транснациональных корпораций. В частности, были предложены такие меры, как введение общих единых и более высоких ставок налогообложения корпораций, а также налоговых льгот и вычетов для предприятий, внедряющих новые технологии и научные разработки;

Общее количество зарегистрированных избирателей: 5344186;

Количество избирателей, принявших участие в голосовании: 2490785;

Количество голосов за Федеральный закон: 989311;

Количество голосов против Федерального закона: 1428162;

*Результат голосования:* Федеральный закон отклонен избирателями большинством в 59,1% голосов.

**10) Референдум от 12 февраля 2017 г. по вопросу одобрения решения федеральных властей о создании Фонда национальных дорог и развития транспорта в городских агломерациях.**

Примечания по предмету референдума: представленное на одобрение избирателей решение федеральных властей от

30 сентября 2016 г. ставит цель существенного увеличения расходов на содержание национальных дорог за счет отчислений с налогов и акцизов, в том числе на импорт автомобильных средств, продажи продуктов нефтепереработки и т.д. По оценкам экспертов, такие меры могут обеспечивать ежегодное финансирование содержания дорог и развития городского транспорта в сумме около 3 млрд. швейцарских франков.

Общее количество зарегистрированных избирателей: 5344186;

Количество избирателей, принявших участие в голосовании: 2482448;

Количество голосов за решение федеральных властей: 1503746;

Количество голосов против решения федеральных властей: 923783;

*Результат голосования:* решение федеральных властей одобрено избирателями большинством в 61,9% голосов.

**11) Референдум от 12 февраля 2017 г. по вопросу одобрения Федерального указа от 30 сентября 2016 г. об упрощении натурализации иностранных граждан третьего поколения.**

Примечания по предмету референдума: представленный на одобрение избирателей Федеральный указ ставит цель упрощения вступления в швейцарское гражданство для следующих иностранных граждан, проживающих в стране в третьем поколении: лица в возрасте от 9 до 25 лет, которые не менее 5 лет обучались в швейцарских школах, имеют разрешение на постоянное проживание в Швейцарии категории «С», владеют одним из четырех официальных языков Швейцарии и не имеют долговых обязательств, если их родители постоянно проживали в Швейцарии не менее 10 лет и имеют действующее разрешение на постоянное проживание в Швейцарии и если хотя бы один дедушка или одна бабушка имели гражданство Швейцарии или разрешение на постоянное проживание. По оценкам федерального правительства под категорию таких лиц подпадало около 24600 иностранных граждан;

Общее количество зарегистрированных избирателей: 5344186;

Количество избирателей, принявших участие в голосовании: 2503450;

Количество голосов за Федеральный закон: 1499627;

Количество голосов против решения федеральных властей: 982844;

*Результат голосования:* Федеральный закон одобрен избирателями большинством в 60,4% голосов.

**12) Референдум от 27 ноября 2016 г. по вопросу одобрения народной инициативы о выходе Швейцарии из международной программы по развитию атомной энергетики.**

Примечания по предмету референдума: представленная на одобрение избирателей народная инициатива выдвигает альтернативный план отказа Швейцарии от развития атомной энергетики. В отличие от плана Федерального совета, предусматривающего поэтапное сокращение предприятий атомной энергетики, народная инициатива требовала более ускоренного его осуществления: закрытия 3 атомных реакторов в 2017 г.; еще одного — в 2024 г. и последнего реактора — в 2029 г.

Общее количество зарегистрированных избирателей: 5336711;

Количество избирателей, принявших участие в голосовании: 2421998;

Количество голосов за народную инициативу: 1099409;

Количество голосов против народной инициативы: 1300860;

*Результат голосования:* народная инициатива отклонена избирателями большинством в 54,2% голосов.

**13) Референдум от 25 сентября 2016 г. по вопросу о поправках Федерального закона от 25 сентября 2016 г. к Федеральному закону «О службе безопасности».**

Примечание по предмету референдума: представленные на одобрение избирателей поправки к Федеральному закону

«О службе безопасности» регламентируют порядок и условия применения новых технических средств, используемых органами государственной безопасности для сбора информации, выявления террористических и иных угроз. Референдум по таким вопросам является обязательным.

Общее количество зарегистрированных избирателей: 5329183;

Количество избирателей, принявших участие в голосовании: 2288549;

Количество голосов за Федеральный закон: 1459068;

Количество голосов против Федерального закона: 768065;

*Результат голосования:* Федеральный закон одобрен избирателями большинством в 65,5% голосов.

**14) Референдум от 25 сентября 2016 г. по вопросу одобрения народной инициативы об обеспечении более достойной пенсии по старости.**

Примечания по предмету референдума: представленная на одобрение избирателей народная инициатива предлагала увеличение на 10% пенсий по старости;

Общее количество зарегистрированных избирателей: 5329183;

Количество избирателей, принявших участие в голосовании: 2298492;

Количество голосов за народную инициативу: 921375;

Количество голосов против народной инициативы: 1348032;

*Результат голосования:* народная инициатива отклонена избирателями большинством в 59,4% голосов.

**15) Референдум от 25 сентября 2016 г. по вопросу одобрения народной инициативы в поддержку возобновляемой и ресурсосберегающей экономики («Зеленой экономики»).**

Примечания по предмету референдума: представленная на одобрение избирателей народная инициатива требовала разработки новых правил обеспечения экономии ресурсов и эффективности их потребления;

Общее количество зарегистрированных избирателей: 5329182;

Количество избирателей, принявших участие в голосовании: 2291470;

Количество голосов за народную инициативу: 819770;

Количество голосов против народной инициативы: 1430273;

*Результат голосования:* народная инициатива отклонена избирателями большинством в 63,6% голосов.

**16) Референдум от 5 июня 2016 г. по вопросу одобрения народной инициативы по запрещению использования публичных служб для целей извлечения прибыли.**

Примечания по предмету референдума: представленная на одобрение избирателей народная инициатива требовала, чтобы публичные службы, финансируемые в основном за счет налогов, ставили цели служения обществу, а не извлечения прибыли;

Общее количество зарегистрированных избирателей: 5313442;

Количество избирателей, принявших участие в голосовании: 2485007;

Количество голосов за народную инициативу: 784303;

Количество голосов против народной инициативы: 1637707;

*Результат голосования:* народная инициатива отклонена избирателями большинством в 67,6% голосов.

**17) Референдум от 5 июня 2016 г. по вопросу одобрения народной инициативы по безусловному гарантированию базового дохода для всех граждан Швейцарии.**

Примечания по предмету референдума: представленная на одобрение избирателей народная инициатива требовала увеличения минимального порога доходов граждан Швейцарии;

Общее количество зарегистрированных избирателей: 5313442;

Количество избирателей, принявших участие в голосовании: 2494848;

Количество голосов за народную инициативу: 568660;

Количество голосов против народной инициативы: 1897528;

*Результат голосования:* народная инициатива отклонена избирателями большинством в 76,9% голосов.

**18) Референдум от 5 июня 2016 г. по вопросу одобрения народной инициативы по обеспечению справедливого финансирования развития общественного транспорта.**

Примечания по предмету референдума: представленная на одобрение избирателей народная инициатива требовала, чтобы все бюджетные доходы от налогов на продукты нефтепереработки направлялись на развитие транспортных инфраструктур;

Общее количество зарегистрированных избирателей: 5313442;

Количество избирателей, принявших участие в голосовании: 2485384;

Количество голосов за народную инициативу: 709974;

Количество голосов против народной инициативы: 1719661;

*Результат голосования:* народная инициатива отклонена избирателями большинством в 70,8% голосов.

**19) Референдум от 5 июня 2016 г. по вопросу одобрения Федерального закона от 12 декабря 2014 г. «Об изменении Федерального закона о репродуктивной медицине».**

Примечания по предмету референдума: представленный на одобрение избирателей Федеральный закон предполагал отмену ряда ограничений, связанных с диагностическими генетико-медицинскими исследованиями, необходимыми для экстракорпорального оплодотворения;

Общее количество зарегистрированных избирателей: 5313442;

Количество избирателей, принявших участие в голосовании: 2480345;

Количество голосов за Федеральный закон: 1490417;  
Количество голосов против Федерального закона: 897318;  
*Результат голосования:* Федеральный закон одобрен избирателями большинством в 62,4% голосов.

**20) Референдум от 5 июня 2016 г. по вопросу одобрения Федерального закона от 25 сентября 2015 г. «Об изменении Федерального закона «О политическом убежище».**

Примечания по предмету референдума: представленный на одобрение избирателей Федеральный закон уточнил ряд процедур, связанных с предоставлением политического убежища, в частности установив, что они должны быть завершены в основном в течение 140 дней;

Общее количество зарегистрированных избирателей: 5313442;

Количество избирателей, принявших участие в голосовании: 2486032;

Количество голосов за Федеральный закон: 1616597;

Количество голосов против Федерального закона: 804086;

*Результат голосования:* Федеральный закон одобрен избирателями большинством в 66,80% голосов.

**21) Референдум от 28 февраля 2016 г. по вопросу одобрения народной инициативы об укреплении брака и семьи и устранении неравных условий, созданных для семейных пар.**

Примечания по предмету референдума: представленная на одобрение избирателей народная инициатива требовала принятия законодательных мер по укреплению брака и семьи и предоставлению семейным парам дополнительных льгот, нивелирующих тяготы, связанные с ограниченными возможностями семейных пар;

Общее количество зарегистрированных избирателей: 5302797;

Количество избирателей, принявших участие в голосовании: 3354019;

Количество недействительных бюллетеней: 80643

Количество голосов за народную инициативу: 1609152

Количество голосов против народной инициативы: 1664224;

*Результат голосования:* народная инициатива отклонена избирателями большинством в 50,8% голосов.

**22) Референдум от 28 февраля 2016 г. по вопросу одобрения народной инициативы о выдворении из страны иностранных граждан, совершающих преступные деяния.**

Примечания по предмету референдума: представленная на одобрение избирателей народная инициатива требовала принятия законодательных мер, направленных на ускорение процедур по выдворению из страны иностранцев с криминальным прошлым;

Общее количество зарегистрированных избирателей: 5302797;

Количество избирателей, принявших участие в голосовании: 3379567;

Количество голосов за народную инициативу: 1375098;

Количество голосов против народной инициативы: 1966965;

*Результат голосования:* народная инициатива отклонена избирателями большинством в 58,9% голосов.

**23) Референдум от 28 февраля 2016 г. по вопросу одобрения народной инициативы о мерах противодействия спекуляции продуктами питания.**

Примечания по предмету референдума: представленная на одобрение избирателей народная инициатива требовала принятия законодательных мер, направленных на пресечение спекуляции продуктами питания как меры защиты рыночных отношений и социально уязвимых слоев населения;

Общее количество зарегистрированных избирателей: 5302797;

Количество избирателей, принявших участие в голосовании: 3336178;

Количество голосов за народную инициативу: 1287786;

Количество голосов против народной инициативы: 1925937;

*Результат голосования:* народная инициатива отклонена избирателями большинством в 59,9% голосов.

**24) Референдум от 28 февраля 2016 г. по вопросу одобрения Федерального закона от 26 сентября 2014 г. «Об изменении Федерального закона «Об автомобильном транзите через Альпы».**

Примечания по предмету референдума: представленный на одобрение избирателей Федеральный закон внес поправки в законодательство, касающиеся реконструкции Готтардского автомобильного туннеля.

Общее количество зарегистрированных избирателей: 5302797;

Количество недействительных бюллетеней: 61319;

Количество избирателей, принявших участие в голосовании: 3365568;

Количество голосов за народную инициативу: 1883859;

Количество голосов против народной инициативы: 1420390;

*Результат голосования:* Федеральный закон одобрен избирателями большинством в 53% голосов.

**25) Референдум от 14 июня 2016 г. по вопросу одобрения народной инициативы о мерах медицинской поддержки в генетическом отборе эмбрионов.**

Примечания по предмету референдума: представленная на одобрение избирателей народная инициатива предлагала разработку законодательных норм по регулированию новых репродукционных технологий генной инженерии;

Общее количество зарегистрированных избирателей: 5265120;

Количество избирателей, принявших участие в голосовании: 2290993;

Количество голосов за народную инициативу: 1377613;

Количество голосов против народной инициативы: 846865;

*Результат голосования:* народная инициатива одобрена избирателями большинством в 61,9% голосов.

**26) Референдум от 14 июня 2015 г. по вопросу одобрения народной инициативы о повышении студенческих стипендий.**

Примечания по предмету референдума: представленная на одобрение избирателей народная инициатива выдвигалась с целью стимулирования интереса студентов к более углубленному изучению учебных дисциплин в высших учебных заведениях;

Общее количество зарегистрированных избирателей: 5265120;

Количество избирателей, принявших участие в голосовании: 2287555;

Количество голосов за народную инициативу: 610284;

Количество голосов против народной инициативы: 1611911;

*Результат голосования:* народная инициатива отклонена избирателями большинством в 72,5% голосов.

**27) Референдум от 14 июня 2015 г. по вопросу одобрения народной инициативы о тарифах за лицензирование телевизионных и радиоканалов.**

Примечания по предмету референдума: представленная на одобрение избирателей народная инициатива предлагала разработку законодательных норм по регулированию лицензионных тарифов в сфере радио и телевидения;

Общее количество зарегистрированных избирателей: 5265120;

Количество избирателей, принявших участие в голосовании: 2297963;

Количество голосов за народную инициативу: 1128522;

Количество голосов против народной инициативы: 1124873;

*Результат голосования:* народная инициатива одобрена избирателями большинством в 50,1% голосов.

**28) Референдум от 14 июня 2015 г. по вопросу одобрения народной инициативы о реформировании налогов на наследство.**

Примечания по предмету референдума: представленная на одобрение избирателей народная инициатива выдвигалась с целью повышения налогов на наследство с целью пополнения бюджетных средств и выравнивания социальных диспропорций;

Общее количество зарегистрированных избирателей: 5265120;

Количество избирателей, принявших участие в голосовании: 2301320;

Количество голосов за народную инициативу: 657851;

Количество голосов против народной инициативы: 1613982;

*Результат голосования:* народная инициатива отклонена избирателями большинством в 71% голосов.

**29) Референдум от 8 марта 2015 г. по вопросу одобрения народной инициативы о мерах по укреплению семей.**

Примечания по предмету референдума: представленная на одобрение избирателей народная инициатива выдвигалась с предложениями о снижении налогового бремени на семьи с детьми; с этой целью предполагалось освобождение от налогообложения пособий на содержание детей и получение ими образования;

Общее количество зарегистрированных избирателей: 5254965;

Количество избирателей, принявших участие в голосовании: 2210891;

Количество голосов за народную инициативу: 537795;

Количество голосов против народной инициативы: 1650109;

*Результат голосования:* народная инициатива отклонена избирателями большинством в 75,4% голосов.

**30) Референдум от 8 марта 2015 г. по вопросу одобрения народной инициативы о реформировании налогообложения возобновляемой энергетики.**

Примечания по предмету референдума: представленная на одобрение избирателей народная инициатива выдвигалась

в целях оптимизации налогообложения компаний в сфере производства возобновляемой энергии, следствием которого могло стать увеличение расходов ее потребителей;

Общее количество зарегистрированных избирателей: 5254965;

Количество избирателей, принявших участие в голосовании: 2210121;

Количество голосов за народную инициативу: 175405;

Количество голосов против народной инициативы: 2010336;

*Результат голосования:* народная инициатива отклонена избирателями большинством в 92% голосов.

**31) Референдум от 30 ноября 2014 г. по вопросу одобрения народной инициативы о реформировании налогообложения крупных капиталов.**

Примечания по предмету референдума: представленная на одобрение избирателей народная инициатива выдвигалась под лозунгом ликвидации налоговой дискриминации в результате налоговых льгот (фиксированных ставок налогообложения) для крупных, в основном иностранных капиталов, инвестированных в Швейцарии; Федеральный совет и Федеральное Собрание выступили против указанной народной инициативы;

Общее количество зарегистрированных избирателей: 5247489;

Количество избирателей, принявших участие в голосовании: 2618768;

Количество голосов за народную инициативу: 1053125;

Количество голосов против народной инициативы: 1528114;

*Результат голосования:* народная инициатива отклонена избирателями большинством в 59,2% голосов.

**32) Референдум от 30 ноября 2014 г. по вопросу одобрения народной инициативы о мерах по предупреждению перенаселения.**

Примечания по предмету референдума: представленная на одобрение избирателей народная инициатива выдвигалась с целью защиты национальных природных ресурсов, в том числе посредством таких мер, как ограничения миграции, планирование семьи и т.д.;

Общее количество зарегистрированных избирателей: 5247489;

Количество избирателей, принявших участие в голосовании: 2622700;

Количество голосов за народную инициативу: 671099;

Количество голосов против народной инициативы: 1920454;

*Результат голосования:* народная инициатива отклонена избирателями большинством в 74,1% голосов.

**33) Референдум от 30 ноября 2014 г. по вопросу одобрения народной инициативы о мерах по сохранению золотого запаса государства.**

Примечания по предмету референдума: представленная на одобрение избирателей народная инициатива выдвигалась с целью сохранения золотого запаса, в том числе посредством таких мер, как увеличение его доли до 20% в активах Национального банка Швейцарии;

Общее количество зарегистрированных избирателей: 5247489;

Количество избирателей, принявших участие в голосовании: 2613900;

Количество голосов за народную инициативу: 580528;

Количество голосов против народной инициативы: 1974137;

*Результат голосования:* народная инициатива отклонена избирателями большинством в 77,3% голосов.

**34) Референдум от 28 сентября 2014 г. по вопросу одобрения народной инициативы о реформировании налогообложения крупных капиталов.**

Примечания по предмету референдума: представленная на одобрение избирателей народная инициатива выдвигала-

лась под лозунгом ликвидации налоговой дискриминации в результате налоговых льгот (фиксированных ставок налогообложения) для крупных, в основном иностранных капиталов, освобожденных от уплаты налога на добавленную стоимость; Федеральный совет и Федеральное Собрание выступили против указанной народной инициативы;

Общее количество зарегистрированных избирателей: 5240533;

Количество избирателей, принявших участие в голосовании: 2460809;

Количество голосов за народную инициативу: 684563;

Количество голосов против народной инициативы: 1718827;

*Результат голосования:* народная инициатива отклонена избирателями большинством в 71,5% голосов.

**35) Референдум от 28 сентября 2014 г. по вопросу одобрения народной инициативы о реформировании системы страхования в сфере здравоохранения.**

Примечания по предмету референдума: представленная на одобрение избирателей народная инициатива выдвигалась в целях создания единой (государственной) системы страхования в сфере здравоохранения, регулируемой федеральным правом, и ограничения в этой сфере деятельности частных страховых компаний. Федеральный совет и Федеральное Собрание выступили против указанной народной инициативы;

Общее количество зарегистрированных избирателей: 5240533;

Количество избирателей, принявших участие в голосовании: 2472295;

Количество голосов за народную инициативу: 933012;

Количество голосов против народной инициативы: 1512036;

*Результат голосования:* народная инициатива отклонена избирателями большинством в 61,8% голосов.

**36) Референдум от 18 мая 2014 г. по вопросу одобрения Федерального указа от 19 сентября 2013 г. «Об основах здравоохранения».**

Примечания по предмету референдума: представленный на одобрение избирателей Федеральный указ был направлен на реализацию конституционного требования о создании высококачественной системы здравоохранения, обеспечивающей быстрый и простой доступ к учреждениям здравоохранения, предоставляющим первичную медицинскую помощь.

Общее количество зарегистрированных избирателей: 5221519;

Количество избирателей, принявших участие в голосовании: 2915993;

Количество голосов за Федеральный указ: 2480870;

Количество голосов против Федерального указа: 336196;

*Результат голосования:* Федеральный указ одобрен избирателями большинством в 88,1% голосов.

**37) Референдум от 18 мая 2014 г. по вопросу одобрения народной инициативы о запрещении педофилам работать с детьми.**

Примечания по предмету референдума: представленная на одобрение избирателей народная инициатива требовала введения пожизненного запрета на профессиональную или волонтерскую работу с детьми для лиц, осужденных за педофилию.

Общее количество зарегистрированных избирателей: 5221519;

Количество избирателей, принявших участие в голосовании: 2933259;

Количество голосов за народную инициативу: 1819822;

Количество голосов против народной инициативы: 1044704;

*Результат голосования:* народная инициатива одобрена избирателями большинством в 63,5% голосов.

**38) Референдум от 18 мая 2014 г. по вопросу одобрения народной инициативы о защите справедливой минимальной заработной платы.**

Примечания по предмету референдума: представленная на одобрение избирателей народная инициатива потребовала внесения в федеральное и кантональное законодательство поправок, обязывающих при заключении коллективных договоров устанавливать минимальный дневной заработок работников в сумме в 22 швейцарских франка с последующими инфляционными коррекциями.

Общее количество зарегистрированных избирателей: 5221519;

Количество избирателей, принявших участие в голосовании: 2942915;

Количество голосов за народную инициативу: 687571;

Количество голосов против народной инициативы: 2210192;

*Результат голосования:* народная инициатива отклонена избирателями большинством в 76,3% голосов.

**39) Референдум от 18 мая 2014 г. по вопросу одобрения Федерального закона о создании фонда финансирования программы замены устаревших боевых самолетов боевыми самолетами нового поколения.**

Примечания по предмету референдума: представленный на одобрение избирателей Федеральный закон был направлен на реализацию программы реновации военно-воздушных сил Швейцарии, в том числе посредством закупки 22 современных истребителей, выпускаемых шведским концерном SAAB, на общую сумму в 3,2 млрд швейцарских франков.

Общее количество зарегистрированных избирателей: 5221519;

Количество избирателей, принявших участие в голосовании: 2941136;

Количество голосов за Федеральный закон: 1345726;

Количество голосов против Федерального закона: 1542761;

*Результат голосования:* Федеральный указ отклонен избирателями большинством в 53,4% голосов.

**40) Референдум от 9 февраля 2014 г. по вопросу одобрения Федерального указа от 20 июня 2013 г. «О финансировании и развитии железных дорог и связанных с ними инфраструктур».**

Примечания по предмету референдума: представленный на одобрение избирателей Федеральный указ предусматривал изменения конституционных норм, регулирующих вопросы финансирования, управления и развития национальной системы железных дорог;

Общее количество зарегистрированных избирателей: 5211426;

Количество избирателей, принявших участие в голосовании: 2930777;

Количество голосов за Федеральный указ: 1776878;

Количество голосов против Федерального указа: 1088176;

*Результат голосования:* Федеральный указ одобрен избирателями большинством в 62% голосов.

**41) Референдум от 9 февраля 2014 г. по вопросу одобрения народной инициативы о запрещении выделения из фонда обязательного медицинского страхования средств на проведение абортов.**

Примечания по предмету референдума: представленная на одобрение избирателей народная инициатива потребовала внесения в законодательство поправок, запрещающих выделение средств из фонда обязательного медицинского страхования на аборт как одно из средств защиты права на жизнь нерожденных детей.

Общее количество зарегистрированных избирателей: 5211426;

Количество избирателей, принявших участие в голосовании: 2940167;

Количество голосов за народную инициативу: 873060;

Количество голосов против народной инициативы:

2019549;

*Результат голосования:* народная инициатива отклонена избирателями большинством в 69,8% голосов.

**42) Референдум от 3 марта 2013 г. по вопросу одобрения инициативы федеральных властей о внесении изменений в федеральную Конституцию с целью укрепления защиты семей.**

Примечания по предмету референдума: представленная на одобрение избирателей инициатива федеральных властей предусматривала внесение поправок в федеральную Конституцию, в том числе по закреплению обязанностей федеральных властей при принятии решений учитывать интересы семей; обеспечивать вместе с кантонами необходимые меры защиты работающих родителей, а также финансирование создания и деятельности дополнительных учреждений, занимающихся детьми;

Общее количество зарегистрированных избирателей: 5174680;

Количество избирателей, принявших участие в голосовании: 2412095;

Количество голосов за инициативу федеральных властей: 1283951;

Количество голосов против инициативы федеральных властей: 1078531;

*Результат голосования:* инициатива федеральных властей была одобрена избирателями большинством в 54,3% голосов, но отвергнута большинством кантонов. Предлагаемые изменения Конституции реализованы не были.

**43) Референдум от 3 марта 2013 г. по вопросу одобрения инициативы федеральных властей о внесении изменений в законодательство о планировании территориального развития.**

Примечания по предмету референдума: представленная на одобрение избирателей инициатива федеральных властей предусматривала внесение поправок в Федеральный закон от 15 июня 2012 г., регулирующих нормативы выделения коммунам земли на цели развития;

Общее количество зарегистрированных избирателей: 5174680;

Количество избирателей, принявших участие в голосовании: 2406787;

Количество голосов за инициативу федеральных властей: 1476942;

Количество голосов против инициативы федеральных властей: 871514;

*Результат голосования:* инициатива федеральных властей одобрена избирателями большинством в 62,9% голосов.

**44) Референдум от 3 марта 2013 г. по вопросу одобрения народной инициативы о внесении изменений в законодательство, совершенствующих правовое регулирование акционерных компаний, в том числе в части бонусных выплат менеджерам компаний.**

Примечания по предмету референдума: представленная на одобрение избирателей инициатива федеральных властей предусматривала внесение поправок в федеральное законодательство, требующих ежегодного утверждения собраниями акционеров компаний общих сумм вознаграждения советам директоров; установления в учредительных документах компаний норм о ежегодном избрании совета директоров; порядка утверждения бонусных схем и фонда заработной платы для директоров и других менеджеров компаний; ограничения «пакетных» выплат при поступлении на работу и прекращении трудовых отношений и т.д.;

Общее количество зарегистрированных избирателей: 5174680;

Количество избирателей, принявших участие в голосовании: 2418825;

Количество голосов за инициативу федеральных властей: 1616184;

Количество голосов против инициативы федеральных властей: 761975;

*Результат голосования:* инициатива федеральных властей одобрена избирателями большинством в 68% голосов.

**45) Референдум от 9 июня 2013 г. по вопросу одобрения инициативы федеральных властей о внесении изменений в федеральную Конституцию с целью введения прямых выборов Федерального совета.**

Примечания по предмету референдума: представленная на одобрение избирателей инициатива федеральных властей предусматривала внесение поправок в федеральную Конституцию, обеспечивающих формирование Федерального Совета посредством прямых выборов, а не решения Федерального Собрания;

Общее количество зарегистрированных избирателей: 5184426;

Количество избирателей, принявших участие в голосовании: 2048664;

Количество голосов за инициативу федеральных властей: 480291;

Количество голосов против инициативы федеральных властей: 1550080;

*Результат голосования:* инициатива федеральных властей была отклонена избирателями большинством в 76,3% голосов.

**46) Референдум от 9 июня 2013 г. по вопросу одобрения инициативы федеральных властей о внесении изменений в Закон «О политическом убежище».**

Примечания по предмету референдума: представленная на одобрение избирателей инициатива федеральных властей предусматривала внесение поправок в Закон «О политическом убежище» в части усовершенствования, в том числе ускорения процедур предоставления политического убежища.

Общее количество зарегистрированных избирателей: 5184426;

Количество избирателей, принявших участие в голосовании: 2044092;

Количество голосов за инициативу федеральных властей: 1573007;

Количество голосов против инициативы федеральных властей: 432174;

*Результат голосования:* инициатива федеральных властей одобрена избирателями большинством в 78,4% голосов.

## Библиография

### *Нормативно-правовые акты*

Федеральная Конституция Швейцарской Республики от 18 апреля 1999 г. (Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Etat le 12 février 2017) <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19995395/index.html>

Федеральный закон «О политических правах» (Loi fédérale sur les droits politiques): <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19760323/index.html>

Гражданский кодекс Швейцарии от 10 декабря 1907 г. (Code civil suisse du 10.12.1907) <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19070042/index.html>

Уголовный Кодекс Швейцарской Конфедерации от 21 декабря 1937 г. (Code pénal suisse du 21.12.1937) <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19370083/index.html>

Федеральный закон «О прямом федеральном налоге» от 14 декабря 1990 г. (Loi fédérale sur l'impôt fédéral direct du 14.12.1990) <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19900329/index.html>

Федеральный закон «Об административном производстве» от 22 марта 1974 г. (Loi sur le droit pénal administratif du 22.03.1974) <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19740066/index.html>

Федеральный закон «О Федеральном суде» от 17 июня 2005 г. (Loi sur le tribunal fédéral du 17.06.2005) <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20010204/index.html>

Федеральный закон «О Федеральном собрании (о Парламенте)» от 13 декабря 2002 г. (Loi fédérale sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement) du 13 décembre 2002) <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20010664/index.html>

Федеральный закон «О гармонизации реестра граждан по месту их регистрации и других официальных реестрах граждан» от 23 июня 2006 г. (Loi fédérale sur l'harmonisation des registres

des habitants et d'autres registres officiels de personnes du 23 juin 2006) <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20052012/index.html>

Федеральный закон «О радио и телевидении» от 24 марта 2006 г. (Loi fédérale sur la radio et la télévision du 24 mars 2006) <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20001794/201701010000/784.40.pdf>

Федеральный закон «Об ответственности федерального органа власти, его членов и сотрудников» от 14 марта 1958 г. (Loi fédérale sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires du 14 mars 1958) <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19580024/index.html>

Федеральный закон от 19 декабря 1975 г. «О политических правах швейцарцев, проживающих за рубежом» (Loi fédérale du 19 décembre 1975 sur les droits politiques des Suisses de l'étranger) <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19750378/index.html>

Постановление федерального Парламента от 13 декабря 2002 г. «О реестре политических партий» (ordonnance de l'Assemblée fédérale sur le registre des partis politiques du 13.12.2002) <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20021966/index.html>

Постановление Федерального совета «О политических правах» от 24 мая 1978 г. (Ordonnance du Conseil fédéral suisse sur les droits politiques du 24.05.1978) <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19780105/index.html>

Указ Федерального Совета от 28 августа 2013 г. «О распределении мест при общем обновлении Национального совета» (Ordonnance du Conseil Fédéral du 28 août 2013 sur la répartition des sièges lors du renouvellement intégral du Conseil national) <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20131991/201401010000/161.13.pdf>

Указ Федеральной ассамблеи от 13 декабря 2002 г. «О реестре политических партий» (Ordonnance de l'Assemblée fédérale du 13 décembre 2002 sur le registre des partis politiques) <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20021966/index.html>

Циркуляр Федерального Совета от 22 октября 2014 г. для правительств кантонов «О выборах в Национальный совет» от 18 октября 2015 г. (Circulaire du Conseil fédéral du 22 octobre 2014 aux gouvernements cantonaux concernant l'élection du Conseil national du 18 octobre 2015) <https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2014/8349.pdf>

Указ Федерального Совета от 16 октября 1991 г. «О политических правах швейцарских граждан, проживающих за рубежом» (Ordonnance du Conseil Fédéral du 16 octobre 1991 sur les droits politiques des Suisses de l'étranger) <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19910263/index.html>

Постановление Федеральной канцелярии «Об электронном голосовании» от 13 декабря 2013 г. (Ordonnance de la ChF sur le vote électronique du 13 décembre 2013) <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20132343/index.html>

Конституция кантона Берн от 6 июня 1993 г. (constitution du canton de Berne du 6 juin 1993) <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19930146/index.html>

Конституция кантона Фрибур от 16 мая 2004 г. (constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004) <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20042129/index.html>

Конституция кантона Женева от 14 октября 2012 г. (Constitution du canton de Genève du 14 octobre 2012) [https://www.ge.ch/legislation/rsg/f/s/rsg\\_a2\\_00.html](https://www.ge.ch/legislation/rsg/f/s/rsg_a2_00.html)

Конституция кантона Аппенцель-Иннерроден от 24 ноября 1872 г. (Constitution du canton Appenzell Rhodes-Intérieures du 24 novembre 1872) <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/18720003/index.html>

Конституция кантона Аппенцель-Ауссерроден от 30 апреля 1995 г. (Constitution du canton Appenzell Rhodes-Extérieures du 30 avril 1995) <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/18720003/index.html>

Конституция кантона Цюрих от 27 февраля 2005 г. (Constitution du canton de Zurich du 27 février 2005) <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20051651/index.html>

Конституция кантона Люцерн от 17 июня 2007 г. (Constitution du canton de Lucerne du 17 juin 2007) <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20072702/index.html>

Конституция кантона Ури от 28 октября 1984 г. (Constitution du canton d'Uri du 28 octobre 1984) <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19840256/index.html>

Конституция кантона Швиц от 24 ноября 2010 г. (Constitution du canton de Schwytz du 24 novembre 2010) <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20121414/index.html>

Конституция кантона Обвальден от 19 мая 1968 г. (Constitution du canton d'Obwald du 19 mai 1968) <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19680103/index.html>

Конституция кантона Нидвальден от 10 октября 1965 г. (Constitution du canton de Nidwald du 10 octobre 1965) <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19650187/index.html>

Конституция кантона Гларус от 1 мая 1988 г. (Constitution du canton de Glaris du 1 mai 1988) <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19880090/index.html>

Конституция кантона Цуг от 31 января 1894 г. (Constitution du canton de Zoug du 31 janvier 1894) <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/18940001/index.html>

Конституция кантона Золотурн от 8 июня 1986 г. (Constitution du canton de Soleure du 8 juin 1986) <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19860122/index.html>

Конституция кантона Базель-Штадт от 23 марта 2003 г. (Constitution du canton de Bâle-ville du 23 mars 2003) <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20060954/index.html>

Конституция кантона Базель-Ланд от 17 мая 1984 г. (Constitution du canton de Bâle-campagne du 17 mai 1984) <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19840090/index.html>

Конституция кантона Шаффхаузен от 17 июня 2002 г. (Constitution du canton de Schaffhouse du 17 juin 2002) <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20030164/index.html>

Конституция кантона Санкт-Галлен от 10 июня 2001 г. (Constitution du canton de Saint-Gall du 10 juin 2001) <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20012631/index.html>

Конституция кантона Граубюнден от 14 сентября 2003 г. (Constitution du canton des Grisons du 14 septembre 2003) <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20032486/index.html>

Конституция кантона Аргау от 25 июня 1980 г. (Constitution du canton d'Argovie du 25 juin 1980) <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19800162/index.html>

Конституция кантона Тургау от 16 марта 1987 г. (Constitution du canton de Thurgovie du 16 mars 1987) <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19870035/index.html>

Конституция Республики и кантона Тичино от 14 декабря 1997 г. (Constitution de la république et canton du Tessin du 14 décembre 1997) <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20012210/index.html>

Конституция кантона Во от 14 апреля 2003 г. (Constitution du canton de Vaud du 14 avril 2003) <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20030172/index.html>

Конституция кантона Вале от 8 марта 1907 г. (Constitution du canton du Valais du 8 mars 1907) <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19070006/index.html>

Конституция Республики и кантона Невшатель от 24 сентября 2000 г. (Constitution de la république et canton de Neuchatel du 24 septembre 2000) <http://rsn.ne.ch/DATA/program/books/rsne/hm/101.htm>

Конституция Республики и кантона Юра от 20 марта 1977 г. (Constitution de la république et canton de Jura du 20 mars 1977) <https://rsju.jura.ch/fr/viewdocument.html?idn=20002&id=36641>

Закон кантона Обвальден «О реализации политических прав» от 17 февраля 1974 г. (Gesetz des Kantons Obwalden vom 17. Februar 1974 über die Ausübung der politischen Rechte (Abstimmungsgesetz, GDB 122.1)

Закон кантона Нидвальден «О законодательной деятель-

ности кантона в области политических прав» от 27 мая 2009 г. (Einführungsgesetz des Kantons Nidwalden vom 27. Mai 2009 zur Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte (LB 131.1))

Закон Республики и кантона Невшатель «О политических правах» от 17 октября 1984 г. (loi du canton Neuchâtel sur les droits politiques du 17 octobre 1984) <http://rsn.ne.ch/DATA/program/books/rsne/htm/141.htm>

Закон кантона Юра «О политических правах» от 26 октября 1978 г. (Loi du canton de Jura sur les droits politiques du 26 octobre 1978) <https://rsju.jura.ch/fr/viewdocument.html?id=20013&id=36763>

Закон кантона Во «Об осуществлении политических прав» от 16 мая 1989 г. (Loi du canton de Vaud sur l'exercice des droits politiques du 16 mai 1989) [http://www.rsv.vd.ch/rsvsite/rsv\\_site/doc.pdf?docId=5677&Pvigueur=&Padoption=&Pcurrent\\_version=17&PetatDoc=vigueur&Pversion=&docType=loi&page\\_format=A4\\_3&isRSV=true&isSJJ=true&outformat=pdf&isModifiante=false](http://www.rsv.vd.ch/rsvsite/rsv_site/doc.pdf?docId=5677&Pvigueur=&Padoption=&Pcurrent_version=17&PetatDoc=vigueur&Pversion=&docType=loi&page_format=A4_3&isRSV=true&isSJJ=true&outformat=pdf&isModifiante=false)

Закон кантона Берн «О политических правах» от 5 июня 2012 г. (Loi sur les droits politiques du canton de Berne du 5 juin 2012) <https://www.belex.sites.be.ch/frontend/versions/1215?locale=fr>

Закон кантона Люцерн «О праве голоса» от 25 октября 1988 г. (Stimmrechgesetz des cantons Luzern vom 25. Oktober 1988) [srl.lu.ch/frontend/versions/1524/download\\_pdf\\_file](http://srl.lu.ch/frontend/versions/1524/download_pdf_file)

Закон кантона Ури «О тайных выборах, голосовании и правах народа» от 21 октября 1979 г. (Gesetz des Kantons Uri über die geheimen Wahlen, Abstimmungen und die Volksrechte vom 21 Oktober 1979) <http://ur.lexspider.com/pdf/2-1201-14-20100101.pdf>

Закон кантона Швиц «О выборах и голосовании» от 15 октября 1970 г. (Wahl- und Abstimmungsgesetz des Kantons Schwyz vom 15. Oktober 1970) [http://www.lexfind.ch/dtah/144895/2/120\\_100.pdf](http://www.lexfind.ch/dtah/144895/2/120_100.pdf)

Закон кантона Гларус «О выборах и голосовании» от 7 мая 1989 г. (Gesetz des Kantons Glarus über die Wahlen und Abstimmungen an der Urne vom 7. Mai 1989) <http://gesetze.gl.ch/frontend/versions/1607?locale=de>

Закон кантона Цуг «О выборах и голосовании» от 28 сентября 2006 г. (Gesetz des Kantons Zug über die Wahlen und Abstimmungen vom 28 September 2006) <https://bgs.zg.ch/frontend/versions/1286?locale=de>

Закон кантона Базель-Штадт «О выборах и голосовании» от 21 апреля 1994 г. (Gesetz des Kantons Basel-Stadt vom 21. April 1994 über Wahlen und Abstimmungen vom 21 April 1994) <http://www.gesetzessammlung.bs.ch/frontend/versions/3901>

Закон кантона Базель-Ланд «О политических правах» от 7 сентября 1981 г. (Gesetz des Kantons Basel-Landschaft über die politischen Rechte vom 7. September 1981) <http://bl.clex.ch/frontend/versions/1865?locale=de>

Закон кантона Фрибур «Об осуществлении политических прав» от 6 апреля 2001 г. (Loi du canton de Fribourg du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques du 6 avril 2001) <https://bdlf.fr.ch/frontend/versions/4598?locale=fr>

Закон кантона Шаффхаузен «Об осуществлении населением голосования и выборов» от 15 марта 1904 г. (Gesetz des Kantons Schaffhausen über die vom Volke vorzunehmenden Abstimmungen und Wahlen sowie über die Ausübung der Volksrechte vom 15. März 1904) <http://www.lexfind.ch/dtah/122613/2/160.100.pdf>

Закон кантона Цюрих «О политических правах» от 1 сентября 2003 г. (Gesetz des Kantons Zürich über die politischen Rechte vom 1. September 2003) [http://www2.zhlex.zh.ch/appl/zhlex\\_r.nsf/0/7168DEACBA34A18DC12577F90034D397/\\$file/161\\_1.9.03\\_71.pdf](http://www2.zhlex.zh.ch/appl/zhlex_r.nsf/0/7168DEACBA34A18DC12577F90034D397/$file/161_1.9.03_71.pdf)

Закон кантона Аппенцель-Иннерроден «О политических правах» от 24 апреля 1988 г. (Gesetz des Kantons Appenzell Ausserrhoden über die politischen Rechte vom 24. April 1988) [www.bgs.ar.ch/frontend/versions/868/download\\_pdf\\_file](http://www.bgs.ar.ch/frontend/versions/868/download_pdf_file)

Закон кантона Санкт-Галлен «О выборах» от 4 июля 1971 г. (Gesetz des Kantons St. Gallen über die Urnenabstimmungen vom 4. Juli 1971) <https://www.gesetzessammlung.sg.ch/frontend/versions/1886?locale=de>

Закон кантона Граубюнден «О политических пра-

вах» от 17 июня 2005 г. (Gesetz über die politischen Rechte im Kanton Graubünden vom 17. Juni 2005) [www.gr-lex.gr.ch/frontend/versions/2605/download\\_pdf\\_file](http://www.gr-lex.gr.ch/frontend/versions/2605/download_pdf_file)

Закон кантона Аргау «О политических правах» от 25 ноября 1992 г. (Gesetz des Kantons Aargau über die politischen Rechte vom 25 November 1992) <https://gesetzessammlungen.ag.ch/frontend/versions/1622>

Закон кантона Тюргау «Об участии в выборах и в голосовании» от 12 февраля 2014 г. (Gesetz des Kantons Thurgau über das Stimm- und Wahlrecht vom 12. Februar 2014) <http://www.rechtsbuch.tg.ch/frontend/versions/1022>

Закон Республики и кантона Тичино «Об осуществлении политических прав» от 7 октября 1998 г. (Legge sull'esercizio dei diritti politici del 7 ottobre 1998) [http://m3.ti.ch/CAN/RLeggi/public/index.php/raccolta-leggi/legge/vid/01\\_09](http://m3.ti.ch/CAN/RLeggi/public/index.php/raccolta-leggi/legge/vid/01_09)

Закон кантона Вале «О политических правах» от 13 мая 2004 г. (Loi sur les droits politiques du canton de Valais du 13 mai 2004) [http://www.sion.ch/pdf/reglement\\_loi-sur-les-droits-politiques-20040513.pdf](http://www.sion.ch/pdf/reglement_loi-sur-les-droits-politiques-20040513.pdf)

Закон Республики и кантона Женева «Об осуществлении политических прав» от 15 октября 1982 г. (Loi sur l'exercice des droits politiques de la République et canton de Genève du 15 octobre 1982) [https://www.ge.ch/legislation/rsg/f/rsg\\_a5\\_05.html](https://www.ge.ch/legislation/rsg/f/rsg_a5_05.html)

### *Документы международных организаций*

Международный пакт «О гражданских и политических правах» от 16 декабря 1966 г. [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_5531/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5531/)

Бюро демократических институтов. «Швейцарская Конфедерация. Выборы в Федеральную ассамблею 23 октября 2011 года». Отчет миссии ОБСЕ по оценке выборов. Варшава, 30 января 2012 г. (Le bureau des institutions démocratiques. Confédération Suisse. Elections à l'Assemblée fédérale le 23 octobre

2011. Rapport de la Mission d'évaluation électorale de l'OSCE/BIDDH. Varsovie, le 30 janvier 2012), <http://www.osce.org/fr/odihr/88273?download=true>

Отчет ГРЕКО по третьему раунду оценки Швейцарии, утвержденный на 72-м пленарном заседании ГРЕКО. Страсбург, 2016. (Troisième Cycle d'Evaluation. Troisième Rapport de Conformité intérimaire sur la Suisse « Incriminations (STE 173 et 191, PDC 2)» «Transparence du financement des partis politiques») Adopté par le GRECO lors de sa 72e Réunion Plénière (Strasbourg, 27 juin – 1er juillet 2016) <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/sicherheit/kriminalitaet/korruption/grecoberichte/ber-iii-2016-8-f.pdf>

Бюро демократических институтов и прав человека. «Швейцарская Конфедерация. Выборы в Федеральную ассамблею 18 октября 2015 года». Группа экспертов ОБСЕ по выборам. Итоговый отчет. Варшава, 16 февраля 2016 г. (Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme. Confédération suisse. Elections à l'assemblée fédérale 18 octobre 2015. Equipe d'experts électoraux OSCE/BIDDH. Rapport final. Varsovie, 16 février 2016) <http://www.osce.org/fr/odihr/elections/switzerland/223611?download=true>.

Европейская комиссия за демократию через право. Избирательное право. Страсбург, 2013. (commission européenne pour la démocratie par le droit (commission de Venise). Le droit électoral. Strasbourg, le 27 août 2013) [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-EL\(2008\)029-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-EL(2008)029-f)

### *Зарубежные исследования*

Haller W. Allgemeines Staatsrecht / W. Haller, A. Kölz, T. Gächter. Eine juristische Einführung in die Allgemeine Staatslehre. — Zürich, Schulthess Verlag, 2013.

Schmid G. Demokratisch-soziale Partei (DSP). — Basel-Stadt: Ablauf und Bedeutung einer Parteisplaltung. SVPW, Jahrbuch, 1986.

Aubert J.-F. Petit commentaire de la Constitution fédérale de la

Confédération suisse du 18 avril 1999. — Zürich, Schulthess, 2003.

Aubert J.-F. Exposé des institutions politiques de la Suisse à partir de quelques affaires controversées. — Lausanne, Payot Lausanne, 1978.

Comparaison des systèmes électoraux proportionnels. Rapport de la Chancellerie fédérale. Berne. 2013.

Auer A., Malinverni G., Hottelier M., Droit constitutionnel suisse, vol. I, l'État. Berne. 2000.

Garrone P. L'élection populaire en Suisse. Etude des systèmes électoraux et leur mise en œuvre sur le plan fédéral et dans les cantons, Diss. — Genève, Basel/Frankfurt, a.M., 1991.

Auer A. Droit constitutionnel suisse (vol. I: L'Etat, vol. II: Les droits fondamentaux) / A. Auer, G. Malinverni, M. Hottelier. — Berne, 2013

Auer A. Les droits politiques dans les cantons suisses / A. Auer. — Genève: Georg, 1978.

Balmelli T. Le financement des partis politiques et des campagnes électorales. Entre exigences démocratiques et corruption / T. Balmelli. — Freiburg: Universitätsverlag Freiburg, 2001.

Borghini M. Analyse de la législation et des pratiques relatives à la corruption en Suisse: critiques et propositions en droit public et en droit privé, Processus de corruption en Suisse / M. Borghini, T. Balmelli, N. Queloz, M.L. Cesoni. — Bâle/Genève/Munich, 2000.

Favre A. Droit constitutionnel Suisse / A. Favre. — Fribourg: Ed. Universitaires, 1966.

Gignoux Cl.-J. La Suisse / Cl.-J. Gignoux. — Paris, R. Pichon, 1960.

Kriesi H. Le Système Politique Suisse / H. Kriesi. — Paris, Economica, 1998.

Thürer D. Verfassungsrecht der Schweiz / Droit constitutionnel / D. Thürer, J.-F. Aubert, J. P. Müller. — Zürich: Schulthess, 2001.

Beyme, Klaus von. 1982. Parteien in westlichen Demokratien. München: Piper. Blaser, Jeremias. 2003.

Das Vernehmlassungsverfahren in der Schweiz. Opladen: Leske + Budrich. Bowler, Shaun, and Todd Donovan. 2005.

Citizen Politics. Public Opinion and Political Parties in Advanced

Industrial Democracies. 3rd Edition ed. New York, London: Chatham House Publishers. Dalton, Russell J., Bruce C. Cain, and Susan E. Scarrow. 2003.

Democratic Publics and Democratic Institutions. In Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies, edited by B. C. Cain, R. J. Dalton and S. E. Scarow. Oxford: Oxford University Press. Freitag, Markus, Adrian Vatter, and Christoph Müller. 2003.

Bremse oder Gaspedal? Eine empirische Untersuchung zur Wirkung direkter Demokratie auf den Steuerstaat. Politische Vierteljahresschrift 44 (3):1-22.

Gerber, Elisabeth R. 1996. Legislative Response to the Threat of Popular Initiatives. American Journal of Political Science 40 (1):99-128.

Die Parteien der Schweiz. Bern: Francke. Immergut, Ellen M. 1992.

Die direkte Demokratie: Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig. Basel/Genf/München: Helbing & Lichtenhahn. Kobach, Kris W. 1993.

The Referendum. Direct Democracy in Switzerland. Dartmouth: Aldershot. Ladner, Andreas, and Michael Brändle. 1999.

Funktions- und Organisationsprobleme der schweizerischen Parteien. In Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft. Bern: Haupt. Norris, Pippa. 1999.

Kantonale Demokratien im Vergleich. Opladen: Leske + Budrich. Wili, Hans-Urs. 1991.

Jux Populi? Vox Dei? Zeitschrift für Schweizerisches Recht 110 (4/5):485-52.

### *Отечественные исследования*

Лейбо Ю.И. Парламент Швейцарии // Парламенты мира. Сборник. — М.: Интерпракс, 1991.

Лейбо Ю.И. Избирательное право Швейцарской Конфедерации / под ред. А.Г. Орлова, Е.А. Кремьянской // Современное зарубежное избирательное право: монография. — М.:

МГИМО-Университет, 2013.

Эсмен А. Общие основания конституционного права. СПб., 1909.

Курти Ф. История народного законодательства и демократии в Швейцарии: Пер. с нем. Г. Ф. Львовича. СПб., 1900.

Кочерга А.В. Прямое волеизъявление народа как основа конституционного строя в Швейцарской Конфедерации: дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 / РАНХиГС. М., 2008.

Новгородцев П. И. Введение в философию права. Кризис современного правосознания. СПб., 2000.

Авраменко С.Л. Швейцарский федерализм на рубеже тысячелетий: Монография / С.Л. Авраменко. — М.: МГИМО(У) МИД России, 2003.

Ваганов Ю.Н. Современное конституционное развитие Швейцарской Конфедерации: дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 / РАНХиГС. — М., 2004.

Ильинский И.П. Государственный строй Швейцарии / И.П. Ильинский. — Москва, Государственное издательство Юридической литературы, 1959.

Ираскова В. Особенности конституционного развития Швейцарии: дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 / ЛГУ им. А.А. Жданова. — Л., 1982.

Королева-Борсоди Н.В. Основы конституционного права Швейцарии/Н.В. Королева-Юорсоди. — Киев: Юстиниан, 2009.

Маклаков В.В. Основы государственного (конституционного) права Швейцарии. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Т. 3. Особенная часть. Страны Европы / отв. ред. Б.А.Страшун. — М.: БЕК, 1998.

Л. Самородова-Богацкая. Федеральный референдум и народная инициатива в Швейцарии. Вопросы теории и практики. Понятие и теоретические основы института референдума. Книга первая. Изд-во Академия Естествознания, 2014.

Самородова-Богацкая Л. В. Совершенствование процедуры голосования на федеральном уровне. Опыт Швейцарии

// Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. № 11. 2014.

Авраменко С.Л. Новая Конституция Швейцарской Конфедерации: право и современность // Государство и право, 2001, №7. — С. 77.

### *Электронные статьи и ресурсы*

Руководство для кампании по мобилизации молодежи на парламентских выборах 2015 г. (Guide pour la campagne de mobilisation des jeunes aux élections parlementaires de 2015, Berne, 2014) взято на: [https://www.easyvote.ch/fileadmin/files/Politische\\_Partizipation/2015\\_Guide\\_de\\_campagne.pdf](https://www.easyvote.ch/fileadmin/files/Politische_Partizipation/2015_Guide_de_campagne.pdf)

Политика имеет свою цену. Как ее финансировать? [http://www.transparency.ch/fr/PDF\\_files/Dossiers/2012\\_Dossier\\_Financement\\_de\\_la\\_politique.pdf](http://www.transparency.ch/fr/PDF_files/Dossiers/2012_Dossier_Financement_de_la_politique.pdf)

Федеральная канцелярия. Выборы в Национальный совет 18 октября 2015 г. Руководство для групп, желающих выдвинуть своих кандидатов. (Chancellerie fédérale. Section des droits politiques. Élection du Conseil national du 18 octobre 2015 Guide à l'usage des groupes voulant lancer des candidatures) <https://www.admin.ch/ch/f/pore/nrw15/pdf/Guide.pdf>

Доминик Жюе. Демократия и участие населения на локальном уровне в Швейцарии. 1999 (Dominique Joye. Démocratie et participation locale en Suisse. 1999) [https://www.u-picardie.fr/curapp-revues/root/43/dominique\\_joye.pdf\\_4a0a91030611e/dominique\\_joye.pdf](https://www.u-picardie.fr/curapp-revues/root/43/dominique_joye.pdf_4a0a91030611e/dominique_joye.pdf)

Жан-Франсуа Обер. Народный референдум. Le referendum populaire par Jean-Francois Aubert, Professeur à l'Université de Neuchâtel <https://www.unine.ch>

Евстратенкова М. А. Избирательная система Швейцарской Конфедерации: диссертация на соискание степени кандидата юридических наук: 12.00.02 / Евстратенкова Магдалена Александровна; [Место защиты: Моск. гос. ин-т междунар. отношений]. Москва, 2015. - 237 с. <http://www.konf.x-pdf>.

[ru/18yuridicheskie/24586-1-izbiratelnaya-sistema-shveycarskoj-konfederacii.php](http://ru/18yuridicheskie/24586-1-izbiratelnaya-sistema-shveycarskoj-konfederacii.php)

Евстратенкова М. А. Избирательные системы кантонов Швейцарской Конфедерации // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения, 2014, № 6 [https://nbpublish.com/library\\_get\\_pdf.php?id=32699](https://nbpublish.com/library_get_pdf.php?id=32699)

Тарнавская М. А. Избирательная система Швейцарской Конфедерации: определение результатов выборов // Вестник МГИМО Университета, 2014 <https://cyberleninka.ru/article/n/izbiratelnaya-sistema-shveysarskoj-konfederatsii-opredelenie-rezultatov-vyborov>

<https://www.monographies.ru/ru/book/view?id=268>,

<https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/population.assetdetail.2240355.html>

<https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/population/migration-integration/nationalite-etrangere.html>

[http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pactpol.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml)

<http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F17363.php?topdf=1>

[http://www.admin.ch/ch/f/rs/161\\_1/a76a.html](http://www.admin.ch/ch/f/rs/161_1/a76a.html)

[https://www.admin.ch/ch/f//pore/pa/par\\_2\\_2\\_2\\_3.html](https://www.admin.ch/ch/f//pore/pa/par_2_2_2_3.html)

[http://www.admin.ch/ch/f/rs/c171\\_21.html](http://www.admin.ch/ch/f/rs/c171_21.html)

<https://www.ejpd.admin.ch/dam/data/bj/aktuell/news/2011/2011-07-14/studie-parteifinanzierung-f.pdf>

<https://www.udc.ch>

<http://www.sp-ps.ch/de>

<https://www.plr.ch/fr/accueil/>

<http://www.ideesuisse.ch/9.0.html?&L=1>

<https://www.cvp.ch/fr>

<http://www.verts.ch/gruene/fr>

<http://www.vertliberaux.ch>

<http://www.bdp.info/schweiz/fr/>

<https://www.evppev.ch/fr/actuel/>

<http://www.lega-dei-ticinesi.ch>

<http://mcge.ch>

<http://www.pst.ch/v5/>

<https://www.letemps.ch/suisse/2016/08/25/transparence-financement-politique-lexception-suisse>.

<https://www.letemps.ch/economie/2017/01/25/suisse-cinquieme-rang-classement-corruption-transparency-international>

<https://www.ejpd.admin.ch/ejpd/fr/home/aktuell/news/2013/2013-04-100.html>

<https://www.sp-ps.ch/fr/campagnes/autres-campagnes-et-debats/initiative-sur-la-transparence>

<https://www.parlament.ch/fr/ber-das-parlament/archive/retrospective-des-elections/election-conseil-etats>

<http://business-swiss.ch/2015/10/sovet-kantonov-parlament-shvejsarii/>

<http://wp.unil.ch/aessp/files/2017/04/Elections-Vaudoises.pdf>

[https://www.bger.ch/files/live/sites/bger/files/pdf/fr/wege\\_zum\\_bundesgericht.pdf](https://www.bger.ch/files/live/sites/bger/files/pdf/fr/wege_zum_bundesgericht.pdf)

[http://www.fr.ch/publ/files/pdf11/2002-06\\_023\\_rapport.pdf](http://www.fr.ch/publ/files/pdf11/2002-06_023_rapport.pdf)

[https://www.union-syndicale-magistrats.org/web2/themes/fr/userfiles/fichier/publication/npj/npj416/29\\_NPJ416.pdf](https://www.union-syndicale-magistrats.org/web2/themes/fr/userfiles/fichier/publication/npj/npj416/29_NPJ416.pdf),

[https://www.admin.ch/ch/f/pore/va/vab\\_2\\_2\\_4\\_1.html](https://www.admin.ch/ch/f/pore/va/vab_2_2_4_1.html)

<http://www.hls-dhs-dss.chF10387.php>

<http://nashagazeta.ch/news/politique/125-let-narodnoy-iniciative-v-shveycarii>

<http://www.hls-dhs-dss.chF10387.php>

[http://aso.ch/files/webcontent/wahlen\\_2015/2.\\_Elections\\_2015\\_Factsheet\\_F\\_MEDIAS\\_21.9.15.pdf](http://aso.ch/files/webcontent/wahlen_2015/2._Elections_2015_Factsheet_F_MEDIAS_21.9.15.pdf)

[http://forscenter.ch/wp-content/uploads/2013/10/selects\\_07\\_f.pdf](http://forscenter.ch/wp-content/uploads/2013/10/selects_07_f.pdf)

<https://www.robert-schuman.eu/fr/doc/oeo/oeo-1176c-fr.pdf>

<https://www.ge.ch/votations/20160925/doc/brochure-cantonale.pdf>

[https://www.smartvote.ch/downloads/elections/17\\_vd\\_leg/effects\\_smartspider\\_fr\\_CH.pdf](https://www.smartvote.ch/downloads/elections/17_vd_leg/effects_smartspider_fr_CH.pdf)

<https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20051651/201409240000/131.211.pdf>

# Современные избирательные системы

---

Выпуск тринадцатый

---

Китай  
Парагвай  
Швейцария

Оригинал макет изготовлен в ООО «АБВ»  
Компьютерная верстка *И.Т. Тактабаев*  
Корректор *Е.Л. Буракова*

Подписано в печать 20.08.2018. Формат 60x90  $\frac{1}{16}$ .  
Печать офсетная. Бумага офсетная.  
Усл. печ. л. 27,75. Тираж 300 экз. Заказ №.

Отпечатано в ООО «Амирит»  
410004, г. Саратов, ул. Чернышевского, д. 88, литер У